Die Verlängerung der Wahlperiode für den Reichstag und für die Landtage der deutschen Länder.

Ein Beitrag zur Frage des Verhältnisses zwischen Volk und Volksvertretung.

Inaugural-Dissertation
zur
Erlangung der juristischen Doktorwürde
der
Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät
der Philipps-Universität zu Marburg
vorgelegt von

August Lubbe.
Gerichtsreferendar aus Dortmund.

Marburg 1933

Buchdruckerei Albert Koffler, Dortmund, Leipzigerstraße 14.

Als Dissertation von der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät angenommen am 29. April 1933.

Berichterstatter: Prof. Dr. jur. Dr. phil. h. c. Felix Genzmer

Inhaltsübersicht.

Die Arbeit wurde abgeschlossen
am 1. Febr. 1933.

Schrifttum.

Adams: George Burton: Constitutional History of England. 2. Aufl. London 1922.

Adler: Freies oder imperatives Mandat. In der Zeitschrift f. Politik, Bd. 18 (1928) S. 137 ff.

Anschütz: Die Verfassung des Deutschen Reichs. 13. Aufl. 2. Teil 1932.

— Das System der rechtlichen Beziehungen zwischen Reich und Ländern. im Handbuch des Deutschen Staatsrechts Bd. 1 § 26 S. 295 ff.

— u. Jellinek, W.: Reichskredite und Reichsdiktatur. Zwei Rechtsgutachten 1932.

Arndt: Die Verfassung des Freistaates Preußen. 1921.

Arnold: Begriff und Verfahren der Verfassungsänderung nach der Weimarer Reichsverfassung. 1932.

Barthélemy, Joseph: Le Gouvernement de la France. Nouvelle édition revue. Paris 1925.

— et Duez: Traité élementaire de Droit constitutionnel. Paris 1926.

Bazille: Die Verfassung Württembergs vom 25. Sept. 1919. Textausgabe mit Einleitung und Anmerkungen. 5. Aufl. Stuttgart 1929.

Beck, James B.: Die Verfassung der Vereinigten Staaten von Nordamerika. Deutsche Ausgabe herausg. von Alfred Friedmann. 1926.

Bertram: Die durch die Staatsgerichtshofs-Entscheidung für Hamburg geschaffene Rechtslage; in der hanseatischen Rechts- und Gerichtszeitschr. Abt. A 1928, Sp. 27 ff.

Bilfinger: Verfassungsumgehung. Arch. öffentl. Recht NF Bd. 11 S. 163 ff.

— Nationale Demokratie als Grundlage der Weimarer Verfassung. 1929. Hallische Universitätsreden Nr. 43.

— Verfassungsfrage und Staatsgerichtshof. In der Zeitschr. für Politik Bd. 20, S. 81 ff.

— Der Reichssparkommissar. 1928.

— Verfassungsrecht als politisches Recht. in der Zeitschrift für Politik Bd. 18, S. 281 ff.

— Der Einfluß der Einzelstaaten auf die Bildung des Reichswillens. Eine staatsrechtliche und politische Studie. 1923.

Binder, Julius: Staatsraison und Sittlichkeit. 1929.

Bölling: Verfassungspolitische Strukturänderungen. „Reich und Länder" 1932 S. 157 ff.

Bonn: Die Krise des Parlamentarismus; im Sammelwerk: „Die gegenwärtige Entwicklung des repräsentativen Systems. Fünf Antworten auf eine Rundfrage der Interparlamentarischen Union". Berlin 1928.

Borgeaud (Genf): Von der gegenwärtigen Entwicklung des Repräsentativsystems. ebd.

Bornhak: Preußisches Staatsrecht. Bd. I, 2. Aufl. (1888).

Brecht: Ausnahmerecht. in v. Brauchitsch: Verwaltungsgesetze für Preußen. 22. Aufl. 2. Bd. 1. Halbbd. 1932 S. 382 ff.

Bredt: Der Geist der deutschen Reichsverfassung. 1924.

— Der Weg der Verfassungsänderung; in der Zeitschr. für die gesamten Staatswissn. Bd. 82 (1927) S. 437 ff.

v. Bremen: Die Diktaturgewalt gegenüber Ländern und Gemeinden. „Reich und Länder" 1932 S. 42 ff.

Brosch, M.: Geschichte von England; in „Geschichte der europäischen Staaten", herausgeg. von Heeren, Uckert und Giesebrecht. Bd. 8. Gotha 1893.

Brusewitz (Upsala): Der Bau der deutschen Reichsverfassung in typologischer Betrachtung. Oeffentl.-rechtliche Vorträge und Schriften. Heft 2 Rostock 1930. herausgeg. und übersetzt von Wolgast.

Bryce, James: Moderne Demokratien. (1921). Deutsche Ausgabe von Löwenstein u. Mendelsohn-Bartholdy, 3 Bde. 1923-1926.
Bühler: Die Reichsverfassung vom 11. Aug. 1919. Kommentar. 3. Aufl. 1929.
— Die Grenzen des verfassungsmäßigen Vorgehens der Regierung bei Erledigung des Sanierungsprogramms; im Reichs- u. Preuß. Verw. Bl. 1930 S. 779 ff.
— Besprechung von Heyen: Das höchste Reichsorgan. ebd. 1931 S. 39
Bumke: Der Staatsgerichtshof zu Art. 48 RV. DJZ. 1932 S. 2 ff.
Burckhardt: Kommentar der Schweizerischen Bundesverfassung. 3. Aufl. Bern 1931.

Dandurand: Le mandat impératif. Thèse, Bordeaux 1896.
Darmstädter: Rechtsstaat oder Machtstaat? Eine Frage nach der Geltung der Weimarer Verfassung. 1932.
Dibelius, W.: England. Bd.I, 5. Aufl. Leipzig u. Berlin 1929.
Dicey: Introduction of the Study of the Law of Constitution; 5. Auflage, London 1897.
Graf zu Dohna: Zulässigkeit und Form von Verfassungsänderungen ohne Aenderung der Verfassungsurkunde; in den Verhandlungen des 33. Deutschen Juristentages S. 31 f.
Drews: Staatsgerichtshof und preuß. Notverordnungsrecht; in DJZ 1928 Sp. 1432 ff.
Duez: (s. Barthélemy et Duez).
Duguit, Léon: Traité de Droit constitutionnell, Bd. 1 (1927), Bd. 2 (1928); Bd. 3 (1923); Bd. 4 (1924). Paris.
— et Monnier: Les Constitutions et les principales lois politiques de la France depuis 1789. 4. Aufl. par L. Duguit, Paris 1925.

Elleser: Die Verfassungsautonomie der deutschen Länder und ihre reichsrechtlichen Beschränkungen. Diss. Heidelberg 1928.
Esmein, A.: Elements de droit constitutionnel français et comparé. 8. éd. Revue par Henry Nézard. Paris. Bd. 1 (1927); Bd. 2 (1928); angeführt: Esmein-Nézard.

Forsthoff: Der Ausnahmezustand der Länder; in den Analen des Deutschen Reiches 1923/25 S. 138 ff.
Frojahn: Staatsnotrecht. Diss. Halle 1929.
v. Freytagh-Loringhoven: Die Weimarer Verfassung in Lehre und Wirklichkeit. 1924.
Gebhard, L.: Handkommentar zur Verfassung des Deutschen Reiches. 1932.
Giese: Die Verfassung des Deutschen Reichs. Komm. 8. Aufl. 1931.
Giese-Volkmann: Die preuß. Verfassung v. 30. 11. 1920. Kommentar, 2. Aufl 1926.
Giacometti: im Jahrbuch des öffentlichen Rechts 1922 S. 313 ff. „Das Verfassungsleben der schweizer. Eidgenossenschaft in den Jahren 1914-21."
— in der Festgabe für Fleiner 1927 S. 360 ff. „Ueber das Rechtsverordnungsrecht im schweizer. Bundesstaate."
v. Gierke, Otto: Johann Althusius und die Entwicklung der naturrechtlichen Staatstheorien. 4. Ausg. 1929.
Gmelin: Die Verlängerung der Legislaturperiode des hessischen Landtags in ihrer verfassungsrechtlichen Bedeutung. Archiv d. öffentl. Rechts, NF. Bd. 19 S. 270 ff.
— Die Entwicklung des öffentlichen Rechts in Hessen von 1923 bis Ende 1928; im Jahrbuch d. öffentlichen Rechts Bd. 17 S. 172 ff.
— Einführung in das Reichsverfassungsrecht. 1929.
Grau, Richard: Die Diktaturgewalt des Reichspräsidenten und der Landesregierungen. 1922.
— Diktaturgewalt und Reichsverfassung, in der Gedächtnisschrift für E. Säckel 1927 S. 430 ff.

— im Handbuch des Deutschen Staatsrechts Bd. 2 S. 274 ff. § 80: „Die Diktaturgewalt des Reichspräsidenten". und S. 732 f: Nachtrag zu § 80.
— Handbuch des Deutschen Staatsrechts Bd. 2 S. 295 ff. § 81: „Die Diktaturgewalt der Landesregierungen".
— Der Konflikt zwischen dem Reich und Bayern über die Frage des Uniformverbots; im Archiv d. öffentl. Rechts NF Bd. 23, S. 99 ff.

Haentzschel: Ueber Grenzen und Grundlagen des heutigen Ausnahmerechts; in DJZ 1924 S. 341 ff.
— Die Verfassungsschranken der Diktaturgewalt des Art. 48 RV. in der Zeitschrift f. öffentl. Recht Bd. 5 S. 205 ff.

Hallam, Henry: The Constitutional History of England. 7. Aufl. Band 3. London 1854.

Hansen, Gerd G.: Probleme der Volksgesetzgebung nach Reichsrecht (Art. 73 Abs. 3 RV.). Diss. Göttingen 1930.

Hatschek: Deutsches und preußisches Staatsrecht. 2. Aufl. 1930 2 Bde. herausg. von Kurtzig.
— Außerpreußisches Staatsrecht. 1926. Institutionen des Staatsrechts, Bd. 3.
— Englisches Staatsrecht. Bd. 1 u. 2, 1905/06.

Hauriou, M.: Précis de droit constitutionnel. Paris 1923.

Heckel, Joh.: Diktatur, Notverordnungsrecht, Verfassungsnotstand. Arch. d. öffentl. Rechts, NF Bd. 22, S. 257 ff.

Hegel: Grundlinien der Philosophie des Rechts oder Naturrecht und Staatswissenschaft im Grundriß; herausg. von Gans 1883.

Hegelheft, von „Logos", Internationale Zeitschr. f. Philosophie der Kultur, Bd. 20, Heft 2 (1931) mit Beiträgen von Glockner, Larenz, Kroner, Nadler und Schönfeld.

Heider, Hubert: Das Gesetz vom 27. Okt. 1922 und der Grundsatz der Volkssouveränität. Diss. Breslau 1925 (Masch.-Schrift).

Heller, Herm.: Die Souveränität. 1927.
— Die politischen Ideenkreise der Gegenwart. 1926.
— Europa und der Faschismus. 1929.
— Rechtsstaat oder Diktatur. 1930.

Hempel, Gerhard: Probleme der direkten Volksgesetzgebung im deutschen Staatsrecht. Diss. Leipzig 1927.

Hensel, A.: im Handbuch des deutschen Staatsrechts Bd. 2 S. 313 ff., § 84: „Die Rangordnung der Rechtsquellen, insbesondere das Verhältnis von Reichs- und Landesgesetzgebung".

Herrfahrdt: Wege und Grenzen der Verfassungsänderung. „Reich und Länder", 3. Jahrg. (1929/30) S. 270 ff.

Herrmann, K.: Hegel und das öffentliche Recht. im Reichs- und Preuß. Verw. Bl. 1931 S. 905 ff.

Heyen: Das höchste Reichsorgan. Zugleich eine staatsrechtliche Untersuchung des Satzes: Die Staatsgewalt geht vom Volke aus. 1930 (Diss. Heidelbg.).

Heyland: im Handbuch des Staatsrechts Bd. 2 S. 189 ff. § 74: „Das Landesgesetz".

Hieronymus: Die Stellung der geschäftsführenden Regierung im Reich und in Preußen. Diss. Marburg 1932.

Hinrichs: Die Grenzen der Verfassungsautonomie der deutschen Länder. 1930. In den Abhandlungen zur Reichsverfassung, herausgeg. von W. Jellinek, Heft 5 (Kieler Diss. 1930).

von Hippel, E.: Die Entwicklung des öffentlichen Rechts in Frankreich seit 1914; im Jahrbuch des öffentlichen Rechts Bd. 15 (1927) S. 149.

Hölk: Ist der Gesetzgeber selbstherrlich? Diss. Marburg 1929.

Hsü, Dau-Lin: Verfassungswandlung. 1932. Beiträge zum ausl. öffentl. Recht und Völkerrecht, Heft 15.

Huber, E. R.: Die Stellung der Geschäftsregierung in den deutschen Ländern; in DJZ 1932 Sp. 194 ff.
— Reichsgewalt und Staatsgerichtshof. 1932. Stalling-Bücherei „Schriften an die Nation" Nr. 42.
Jacobi, E.: Die Diktaturgewalt des Reichspräsidenten nach Art. 48 RV; in den Veröffentlichungen der Vereinigung der Staatsrechtslehrer, Heft 1 S. 105 ff.
— Reichsverfassungsänderung in der Festschrift: Die Reichsgerichtspraxis im deutschen Rechtsleben. Festgabe der Jur. Fakultäten zum 50-jährigen Bestehen des Reichsgerichts. 1929 Bd. 1 S. 233 ff.
— Reform des parlamentarischen Wahlrechts. in der DJZ 1933 S. 37 ff.
v. Jan: Die Verfassungsurkunde des Freistaates Bayern vom 14. Aug. 1919. Kommentar 1927.
Jellinek, Georg: Allgemeine Staatslehre. 3. Aufl. 1929.
— Verfassungsänderung und Verfassungswandlung. 1906.
Jellinek, Walter: Verfassung und Verwaltung des Reichs und der Länder. 2. Aufl. 1926.
— Grenzen der Verfassungsgesetzgebung. 1931.
— Die deutschen Landtagswahlgesetze. 1926.
— Der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich und die Splitterparteien; im Arch. d. öffentl. Rechts NF Bd. 15 S. 99 ff.
— Die Reichspräsidentenfrage, Reichs- und preuß. Verw. Bl. 1931, S. 668 ff.
— Der Leipziger Prozeß. ebd. 1932 S. 901 ff.
— im Handbuch des Staatsrechts Bd. 1 S. 620 ff.; § 53: „Die Zusammensetzung der Landesparlamente, insbesondere das Wahlrecht und die Wahlprüfung".
— ebd. Bd. 2 S. 160 ff. § 72: „Das einfache Reichsgesetz".
— ebd. Bd. 2 S. 182 ff. § 73: „Das verfassungsändernde Reichsgesetz".
— Verfassungsrettung. „Reich und Länder" 1933 S. 1 ff.
— u. Anschütz: Reichskredite und Reichsdiktatur. Zwei Rechtsgutachten. 1932.
Jeselsohn: Begriff, Arten und Grenzen der Verfassungsänderung nach Reichsrecht. 1929 (Heidelberger Wissenschaftl. Abhandlungen, Heft 3).
Kaufmann, E.: Gleichheit vor dem Gesetz; in den Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer. Heft 3 S. 1 ff.
— Zur Problematik des Volkswillens. 1931. (Beiträge zum ausl. öffentl. Recht und Völkerrecht Bd. 17).
Kaisenberg: Volksbegehren und Auflösung des Preußenparlaments; im Reichs- und Preuß. Verw. Bl. 1931 S. 261.
— Im Handbuch des Staatsrechts Bd. 2 S. 204 ff. § 75: „Die formelle Ordnung des Volksbegehrens und des Volksentscheids in Reich und Ländern".
Kelsen, Hans: Allgemeine Staatslehre. 1925.
— Wer soll Hüter der Verfassung sein? 1931.
— Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechts. 1920.
— Das Problem des Parlamentarismus. 1926.
— Justiz und Verwaltung; in der Zeitschrift für Soziales Recht, 1. Jahrg. (1929) S. 81 ff.
— Das Urteil des Staatsgerichtshofs vom 25. Okt. 1932. „Die Justiz" 1932 S. 65 ff.
Kiefer: Das Recht der Notgesetzgebung im badischen Staatsrecht. Diss. Erlangen 1930.
Koellreutter: Das parlamentarische System in den deutschen Landesverfassungen. 1921.
— Die politischen Parteien im modernen Staate. 1926.
— Der deutsche Staat als Bundesstaat und als Parteienstaat. 1927.
— Staatsnotrecht und Staatsauffassung; in der DJZ. 1932 S. 39 ff.

— Zur Krises des liberalistischen Staatsdenkens. Ztschr. f. Politik Bd.. 21 S. 472 (1931).
— Der nationale Rechtsstaat. Zum Wandel der deutschen Staatsidee. 1932.
— Parteien und Verfassung im heutigen Deutschland; in der Festgabe für R. Schmidt 1932 S. 107 ff.
— Verfassungstheoretische Bemerkungen zur Gültigkeit der geplanten parlamentarischen Reichspräsidentenwahl 1932. Arch. d. öffentl. Rechts NF Bd. 22 S. 129 ff.
— ebd. Bd. 22 S. 362: „Besprechung von Burckhardt: Komm. d. Schweizerischen Bundesverfassung, 3. Aufl.
— im Handbuch des Staatsrechts Bd. 1 S. 667 ff. § 57: „Die Staatsministerien und die Regierungssysteme in den Ländern mit Ministerialverfassung."
— Das öffentliche Recht Groß-Britanniens in den Jahren 1914—1921. Jahrbuch des öffentlichen Rechts Bd. 11 S. 122 ff (1922).
Kratzer, Jakob: Die Verfassungsurkunde des Freistaates Bayern vom 14. 8. 1919. Kommentar 1925.
Kronheimer: Der Streit um Art. 48 RV. Arch. ö. R. NF 7 S. 304 ff.
Kühnemann: Können Reichsetat und Reichskredite diktatorisch geregelt werden? Ein Beitrag zur Lehre vom Ausnahmezustand; im Reichs- u. Preuß. Verw. Bl. 1931 S. 745 ff.
— Preußenkredite durch Reichsdiktatur? „Reich und Länder" 1932 S. 59 ff.
Laband: Das Staatsrecht des Deutschen Reichs, 5. Aufl. 1911.
— Deutsches Reichsstaatsrecht. 7. Aufl. 1919; bearb. von Otto Mayer.
— Wandlungen der deutschen Reichsverfassung. 1895.
— Besprechung von Dandurand: Le Mandat impératif. Archiv d. öffentl. Rechts Bd. 12 (1897) S. 277 ff.
Lammers u. Simons: Die Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs für das Deutsche Reich und des RGer. auf Grund des Art. 13 Abs. 2 RV. Bd. 1 bis 4, 1929—1932.
Larnaude (Paris): Die gegenwärtige Entwicklung des parlamentarischen Systems in: Die gegenwärtige Entwicklung des repräsentativen Systems. Fünf Antworten auf eine Rundfrage der Interparlamentarischen Union. Berlin 1928.
Laski (London): Die gegenwärtige Entwicklung des parlamentarischen Systems. ebd.
Laun: im Handbuch des Staatsrechts Bd. 1 S. 244 ff § 21: „Volk und Nation, Selbstbestimmung, nationale Minderheiten".
Leadam, J. S.: The history of England from the accession of Anne to the death of George II. (1702—1760) in „The Political History of England", herausg. von Hunt Reginald und Pool. Bd. 9. London u. New York 1909.
Lebon, André: Das Verfassungsrecht der französischen Republik 1909; in „Das öffentliche Recht der Gegenwart" Bd. 6.
Leibholz: Das Wesen der Repräsentation. 1929.
— im Handbuch des Staatsrechts. Bd. 1 S. 630 ff. § 54: „Uebersicht über die Zuständigkeit der Landesparlamente".
— Die Verfassungsdurchbrechung. Betrachtungen aus Anlaß der geplanten parlamentarischen Reichspräsidentenwahl vom Januar 1932. Arch. d. öffentl. Rechts NF Bd. 22 S. 1 ff.
Linder, M.: Freies oder gebundenes Mandat. Ein Beitrag zur Theorie der staatsrechtlichen Stellung des Abgeordneten. Diss. Erlangen 1932.
Liermann: Das deutsche Volk als Rechtsbegriff im Reichsstaatsrecht der Gegenwart. 1927.
Lobe: Die Grenzen der Gesetzgebung. LZ 1929 Sp. 865 ff.
Loewenstein, Karl: Volk und Parlament in den Staatstheorien der französischen Nationalversammlung von 1789. (1922).

— Erscheinungsformen der Verfassungsänderung. Verfassungsdogmatische Untersuchungen zu Art. 76 der RV. 1931.
— Die parlamentarische Verlängerung der Amtsdauer des Reichspräsidenten. Bayr. Verwaltungsbl. 1932 S. 57 ff.
— Zur Verfassungsmäßigkeit der Notverordnungen vom Juli und August 1931. Arch. d. öffentl. Rechts NF Bd. 21 S. 124 ff.
— Zur Soziologie der parlamentarischen Repräsentation in England nach der großen Reform: Das Zeitalter der Parlamentssouveränität (1832—1867). Arch. f. Sozialwiss. u. Sozialpol. Bd. 51 (1923) S. 614 ff.
— Minderheitsregierung in Großbritannien. Verfassungsrechtl. Untersuchungen zur neuesten Entwicklung des britischen Parlamentarismus. Annalen des Deutschen Reichs 1923—1925 S. 1 ff.
— Verfassungsleben in Großbritannien 1924—1932. Jahrb. d. öffentlichen Rechts Bd. 20 (1932) S. 195 ff.

Löwenthal: Der Umfang der Diktaturbefugnisse des Reichspräsidenten. Reichs- u. Preuß. Verw. Bl. 1932 S. 144 ff.

Lowell, A. L.: The Government of England. Deutsche Ausgabe von Herr: „Die englische Verfassung“, 2 Bde. Leipzig 1913.

de Malberg, Carré: La Loi, expression de la volonté générale. Etude sur le Concept de la Constitution de 1875. Paris 1931.

Mayer, Hans: Verfassungsbruch oder Verfassungsschutz? „Die Justiz“ 1932 S. 545 ff.

Merk, W.: Recht und Staat; in „Der Staat“, eine Schulungswoche der deutschen Studentenschaft. 1930 S. 21 ff.

Meyer-Anschütz: Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. 7. Aufl. 1919.

Meyer, K.: Ueber die Anwendung des Art. 48 RV; in LZ 1932 S. 569.

Meukel: Notverordnungsrecht und Grundsatzgesetzgebung. LZ 1931 S. 345 ff.

Michael, W.: Englische Geschichte im 18. Jahrhundert. Bd. 1 Leipzig 1896.

Morstein-Marx: Rechtswirklichkeit und freies Mandat. Arch. d. öffentl. Rechts NF Bd. 11 S. 430 ff.

Mosca (Rom): Die Krisis des Parlamentarismus und die Mittel zu deren Behebung. „Die gegenwärtige Entwicklung usw. (s. zu Larnaude).

Müller, Fr.: Das Gesetz zur Aenderung des Art. 180 RV und die Volkssouveränität. Diss. Breslau 1926.

Nawiasky: Grundprobleme der Reichsverfassung. 1. Teil: Das Reich als Bundesstaat. 1928.
— Die Auslegung des Art. 48 RV. Arch. d. öffentl. Rechts NF Bd. 9 S. 1 ff.
— Bayrisches Verfassungsrecht. 1923.
— Geschäftsregierungen in den Ländern und Reichsverfassung; in DJZ. 1932 Sp. 518 ff.

Nézard: (siehe Esmein).

Perels: im Handbuch des Staatsrechts. Bd. 1 S. 679 ff. § 58: „Die Senate der Freien Städte und die Regierungssysteme der Senatsverfassung“.

Peters, Hans: Das Notverordnungsrecht nach Art. 55 pr. Verf. Verwaltungsarchiv Bd. 31 S. 375 ff.

Poetzsch-Heffter: Handkommentar der Reichsverfassung. 3. Aufl. 1928.
— Das Urteil des vorläufigen Staatsgerichtshofs in dem braunschweigischen Verfassungsstreit über die Wahldauer der Landesversammlung, Arch. d. öffentl. Rechts, NF Bd. 3 S. 90 ff.
— Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung. Jahrb. d. öffentl. Rechts Bd. 13 (1925) S. 1 ff. Bd. 17 (1929) S. 1 ff.
— Zur Reichspräsidenten wahl; in DJZ 1932 Sp. 185 ff.

Pohl: im Handbuch des Staatsrechts Bd. 1 S. 386 ff § 35: „Das Reichstagswahlrecht“.
— ebd. Bd. 1 S. 467 ff § 41: „Wahl, Amtsdauer und persönliche Rechtsstellung des Reichspräsidenten“.

— ebd. S. 482 ff § 42: „Die Zuständigkeiten des Reichspräsidenten".
Preuß, Hugo: Verfassungsändernde Gesetze und Verfassungsurkunde. DJZ 1924 Sp. 649 ff.
— Reichsverfassungsmäßige Diktatur. Zeitschr. f. Politik Bd. 13 (1923) S. 97 ff.
— Reich und Länder. Bruchstücke eines Kommentars zur Verfassung des Deutschen Reichs; herausgeg. von Anschütz 1928.
— „Die Verfassung des Freistaates Preußen vom 30. 11. 1920"; Jbd. ö. R. 1921 S. 222 ff.
Radbruch: im Handbuch des Staatsrechts Bd. 1 S. 285 ff § 25: „Die politischen Parteien im System des deutschen Verfassungsrechts".
Redslob: Die Staatstheorien der französischen Nationalversammlung von 1789 (1912).
— Die parlamentarische Regierung in ihrer wahren und in ihrer unechten Form. 1918.
Reh, H.: Die hessische Verfassung. 4. Aufl. Mainz 1928.
Rieker: Die rechtliche Natur der modernen Volksvertretung; in der Ztschr. f. Literatur u. Geschichte d. Staatswiss. Bd. 2 (1893).
Ritterbusch, P.: Parlamentssouveränität und Volkssouveränität in der Staats- und Verfassungsrechtslehre Englands, vornehmlich in der Staatslehre Daniel Defoes. Ein Beitrag zur Ideengeschichte der englischen Repräsentativverfassung. 1929. Leipziger Rechtswissenschaftl. Studien, herausgeg. von der Leipziger Juristenfakultät Bd. 41.
Rosenberg: Art. 17 RV., das Homogenitätsgesetz der Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. 8. 1919. Diss. Frankfurt 1930.
Rothenberger: Das Urteil des Staatsgerichtshofs vom 17. Dez. 1927 und seine rechtlichen Folgen. Hanseatische Rechts- und Gerichtsztschr. Abt. A. 1928 Sp. 65 ff.
Rousseau: Du Contract social ou principes du droit politique. 1762.
Rupprecht: Vergleich der Landtagswahlrechte. Diss. Erlangen 1929.
Ruthenberg, O.: Verfassungsgesetze des Deutschen Reichs und der deutschen Länder. 1926.
Sartorius: im Handbuch des Staatsrechts Bd. 1 S. 281 ff § 24: „Die Aktivbürgerschaft und ihre politischen Rechte".
Schelcher: Zur Entscheidung des Staatsgerichtshofs über die sächsischen Landtagswahlen vom 31. 10. 1926; Archiv des öffentl. Rechts NF Bd. 17 S. 109 ff.
— Gibt es ein höchstes Organ im Deutschen Reiche? in Fischers Ztschr. f. Verwaltungsrecht Bd. 66 (1931) S. 277 ff.
Schiffer, E.: Sturm über Deutschland. 1932.
— Die neue Verfassung des Deutschen Reichs. Verfassungsentwurf 1932.
Schindler, D.: Recht und Staat; in der Zeitschr. f. Schweizerisches Recht 1931 S. 219a ff.
— Verfassungsrecht und soziale Struktur. 1932 — Zürich.
Schmidt, Richard: Der Volkswille als realer Faktor des Verfassungslebens und Daniel Defoe 1924. Berichte über die Verhandlungen der Sächsischen Akademie der Wissenschaften zu Leipzig, Phil.-hist. Klasse. 76. Bd. 1924; 1. Heft.
Schmitt, Carl: Verfassungslehre. 1928.
— Der Hüter der Verfassung. 1931.
— Die Diktatur. 2. Aufl. mit einem Anhang: Die Diktatur des Reichspräsidenten nach Art. 48 RV.
— Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus. 2. Aufl.
— Legalität und Legitimität. 1932.
— „Die Weimarer Verfassung." Vortrag in „Staatsbürgerkunde und Schule. Eine Vortragsreihe." veröffentlicht von der Arbeitsgemeinschaft Hochschule und Höhere Schule für Niederschlesien und Oberschlesien. Breslau 1931. S. 34 ff.

— Der Begriff des Politischen. 1932.
— Das Reichsgericht als Hüter der Verfassung. „Die Reichsgerichtspraxis im deutschen Rechtsleben" 1929 Bd. 1 S. 154 ff.
— Die staatsrechtliche Bedeutung der Notverordnung, insbesondere ihre Rechtsgültigkeit; in „Notverordnung und öffentliche Verwaltung" S. 10 ff. herausg. von der Verwaltungsakademie Berlin, 1931.
— Grundsätzliches zur heutigen Notverordnungspraxis. Reichs- und Preuß. Verw. Bl. 1932 S. 161 ff.
— Freiheitsrechte und institutionelle Garantien der Reichsverfassung 1932.
— Die Stellvertretung des Reichspräsidenten; in DJZ 1933 S. 27 ff.
— Volksentscheid und Volksbegehren. 1927.

Schoen: „Die formellen Gesetze." — „Die Verordnungen". Handbuch der Politik, Bd. 1 S. 241 ff., S, 248 ff.
Schoenborn: im Handbuch des Staatsrechts Bd. 2 S. 300 ff. § 82: „Die Notverordnungen."
Schönfeld: Der Traum des positiven Rechts. Archiv f. Ziv. Praxis Bd 135 S. 1 ff.
Schultheß: Europäischer Geschichtskalender. Jahrgänge 1885, 1914—1918.
Schwalb: Grenzen der außerordentlichen Befugnisse des Reichspräsidenten, in DJZ 1924 Sp. 692 ff.
Sellschopp: Die Grenzen der Diktatur auf Grund der Weimarer Reichsverfassung. Diss. Rostock 1932.
v. Seydel: Bayrisches Staatsrecht. Bd. 1 1896.
Siegert: Uebergesetzlicher Staatsnotstand und Reichsverfassung. LZ 1932 S. 939 ff.
Siotto-Pintór, Manfredi: Das Verfassungsrechtsleben in Italien in den Jahren 1913—1923. Jahrb. d. öffentl. Rechts Bd. 12 (1923/24) S. 216 ff.
Smend: Verfassung und Verfassungsrecht, 1928.
— Ungeschriebenes Verfassungsrecht im monarchischen Bundesstaat; in Festgabe für O. Mayer 1916 S. 256 ff.
Stier-Somlo: Deutsches Reichs- und Landesstaatsrecht. Bd. 1 1924.
— Verfassung des Freistaates Preußen. 1921.
— Das Reichsgericht und der Reichsverfassungsabschnitt „Reich und Länder". Die Reichsgerichtspraxis im deutschen Rechtsleben, 1929 Bd. 1 S. 201 ff.
— im Handbuch des Staatsrechts Bd. 1 S. 381 ff. § 24: „Der Reichstag. Allgemeine Kennzeichnung".
— ebd. Bd. 1 S. 407 ff. § 37: „Uebersicht über die Zuständigkeit des Deutschen Reichstages".

Stuckmann: Die Grenzen der Verfassungsautonomie der Länder. Diss Marburg 1930.
Tatarin-Tarnheyden: im Handbuch des Staatsrechts Bd. 1 S. 413 ff. § 38: „Die Rechtsstellung der Abgeordneten, ihre Pflichten und Rechte."
— Krise des Länderparlamentarismus und das Reich (Fall Mecklenburg-Strelitz). DJZ 1929 Sp. 873 ff.
Thoma: Art. Staat, im Handwörterbuch der Staatswissenschaften.
— Der Begriff der modernen Demokratie in seinem Verhältnis zum Staatsbegriff; in der Erinnerungsgabe für Max Weber 1923 Bd. 2 S. 37 ff.
— Die Regelung der Diktaturgewalt; in DJZ 1924 Sp. 654 ff.
— Die Notstandsverordnung des Reichspräsidenten vom 26. 7 1930. Ztschr. f. öffentl. Recht Bd. 11 S. 12 ff.
— Zur Ideologie des Parlamentarismus und der Diktatur; Archiv f. Sozialwiss. und Sozialpol. Bd. 53 (1924) S. 212 ff.
— Die Staatsgerichtsbarkeit des Deutschen Reichs; in Reichsgerichtspraxis für das deutsche Rechtsleben 1929 Bd. 1 S. 180 ff.
— Die juristische Bedeutung der grundrechlichen Sätze der deutschen Reichs-

verfassung im allgemeinen. „Grundrechte und Grundpflichten der Reichsverfassung", herausg. von Nipperdey Bd. 1 (1929) S. 38 ff.
— im Handbuch des Staatsrechts Bd. 1 S. 169 ff. § 15: „Das Reich als Bundesstaat".
— ebd. Bd. 1 S. 187 ff. § 16: „Das Reich als Demokratie".
— ebd. Bd. 1 S. 503 ff. § 43: „Die rechtliche Ordnung des parlamentarischen Regierungssystems".
— ebd. Bd. 2 S. 108 ff. § 71 „Grundbegriff und Grundsätze".
— ebd. Bd. 2 S. 221 ff. §76: „Der Vorbehalt der Legislative und das Prinzip der Gesetzmäßigkeit von Verwaltung und Rechtsprechung".
Triepel: Staatsrecht und Politik. 1927.
— Die Staatsverfassung und die politischen Parteien, 1928.
— Die Ermächtigungsgesetze. DJZ 1924 Sp. 2 ff.
— Zulässigkeit und Form von Verfassungsänderungen ohne Aenderung der Verfassungsurkunde. Verhandlungen des 33. Deutschen Juristentages (1924) S. 45 ff.
— Das Abdrosselungsgesetz. DJZ 1926 Sp. 845 ff.
— Die Entscheidung des Staatsgerichtshofs im Verfassungsstreit zwischen Preußen und dem Reich. DJZ 1932 Sp. 1501 ff.
— Gutachten in „Gutachten und Urteile", zusammengestellt und herausgeg. vom Beamtenbund der Freien Stadt Danzig: „Können Beamtengehälter mit Wirkung für die planmäßig angestellten Beamten durch einfaches Gesetz herabgemindert werden? 1928 S. 9 ff.
Venator: Volksentscheid und Volksbegehren im Reich und in den Ländern. Archiv d. öffentl. Rechts NF Bd. 4 S. 40 ff.
Vogels: Die preußische Verfassung. 2. Aufl. 1927.
Vermeil, Edmond: La Constitution de Weimar et le principe de la Démocratie Allemande. Essay d'histoire et de Psychologie politiques. 1923 Straßburg.
Wagner, E.: Deutsches Reichs- und Landesstaatsrecht 1: Reichsstaatsrecht 1927; 2: Landesstaatsrecht 1931, in „Post und Telegraphie in Wissenschaft und Praxis". Bd. 5 u. 6. Berlin.
Waldecker: Allgemeine Staatslehre. 1927.
— Die Verfassung des Freistaates Preußen. 2. Aufl. 1928.
— Der Staatsgerichtshof zu Art. 48 Abs. 2 RV. „Die Justiz" 1932 S. 173 ff.
Wallace, D. D.: The Government of England. New York u. London 1925.
Walz: Die Staatsidee des Nationalismus und die Staatsphilosophie Fichtes 1928.
— Staatsrecht 1931.
Wenzel: Im Handbuch des Staatsrechts Bd. 1 S. 605 ff. § 52: „Die reichsrechtlichen Grundlagen des Landesverfassungsrechts".
Wilk, Kurt: Die Staatsformbestimmung der Weimarer Reichsverfassung. Oeffentl.-rechtl. Abhandlungen, Heft 13 (1932).
Willmanns: Der Souveränitätsbegriff und das Deutsche Reich. Diss. 1929.
Wittmayer: Die Weimarer Reichsverfassung. 1922.
— im Handbuch des Staatsrechts Bd. 2 S. 330 ff § 85: „Regierung und Verwaltung, Grundsätze und Uebersicht".
Wüst: in den Verhandhungen des 34. Deutschen Juristentages (1927) Bd. 2 (Debatte) S. 257 ff.

Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Deutschen Reichstages aus den Jahren 1881, 1887, 1888, 1916—1918.
Verhandlungen des preußischen Abgeordnetenhauses 1918.
Stenographische Berichte über die Verhandlungen der Verfassunggebenden Deutschen Nationalversammlung = Protokolle der Nationalversammlung.
Berichte und Protopolle des VIII. Ausschusses der Verfassungsgebenden Deut-

schen Nationalversammlung über den Entwurf einer Verfassung des Deutschen Reiches = Protokolle des Verfassungsausschusses.
Verhandlungen der Kammer der Abgeordneten des Bayrischen Landtages 1917—1918.
Verhandlungen der Württembergischen II. Kammer 1918.
Verhandlungen des Badischen Landtages, 1. Landtagsperiode.
Verhandlungen des Landtages des Volksstaates Hessen. 3. Landtag (1924 bis 1927) und 4. Landtag (1927 bis 1931).
Stenographische Berichte über die Sitzungen der Bürgerschaft in Hamburg. 1929.

The Public General Acts 1916, 1917, 1918 (London).
The Parliamentary Debates (Official Report) 1916, 1917, 1918. (London).

Erstes Kapitel:

Einleitung.

§ 1. Unterscheidung zwischen allgemeiner Aenderung der Wahlperiode und Verlängerung der laufenden Wahlperiode.

Die vorliegende Arbeit will die Frage untersuchen, wie weit eine Wahlperiode des Reichs- oder Landesparlaments verlängert werden könne. Was ist jedoch unter der Verlängerung einer Wahlperiode zu verstehen? Wenn in Theorie und Praxis von einer Verlängerung der Wahlperiode die Rede ist, so werden oft zwei scharf voneinander zu trennende Fragen nicht auseinandergehalten:

1. Die allgemeine Aenderung der Wahlperiode, z. B. der Uebergang von einer dreijährigen zu einer fünfjährigen Wahlperiode.

2. Die Verlängerung der laufenden Wahlperiode, z. B. es wird die Wahlperiode allgemein von drei auf fünf Jahre geändert, aber man wendet diese neue Wahlperiode schon auf das tagende Parlament an, das die Aenderung beschlossen hat.

Der Unterschied zwischen beiden Vorgängen ist klar ersichtlich: Wird die Wahlperiode allgemein von drei auf fünf Jahre festgesetzt, gilt diese Aenderung aber erst für die nächste Volksvertretung, nicht schon für die bestehende, so schieben sich zwischen Beschlußfassung und Inkrafttreten des Gesetzes Neuwahlen. Hier hat die Aktivbürgerschaft zugleich Gelegenheit, sich gegen die Aenderung der Wahlperiode auszusprechen, indem sie den Abgeordneten ihre Stimme gibt, die sich gegen die Aenderung wenden und für eine Rückkehr zur alten Wahlperiode eintreten.

Anders ist dagegen die Sachlage bei der Verlängerung der laufenden Wahlperiode. Hier hat das Volk keine Gelegenheit zur Stellungnahme. Es ist vielmehr vollkommen ausgeschaltet. Wir wollen daher nur dann von einer Verlängerung der Wahlperiode im Sinne dieser Arbeit sprechen, wenn es sich um die Verlängerung der laufenden Wahlperiode, also die Hinausschiebung von Neuwahlen handelt.

Es ist bezeichnend, daß im deutschen Reichstage bei der Erörterung der Frage, ob die Legislaturperiode des Reichstags von einer dreijährigen in eine längere geändert werden sollte (im Jahre 1881 und später im Jahre 1888), nur praktische und parteipolitische Erwägungen eine Rolle spielten, was von mehreren Abgeordneten

besonders hervorgehoben wurde[1]). Dagegen wurden bei der Frage über die Verlängerung der laufenden Wahlperiode rechtliche Bedenken geltend gemacht. Die **rechtliche** Zulässigkeit einer solchen Verlängerung wurde verneint. In der Sitzung vom 6. Mai 1881[2]) betonte der Abgeordnete Lasker, er halte es für absolut unstatthaft, „uns selbst das Mandat zu verlängern". Er richtete an die Regierung die Frage, ob sie eine solche Verlängerung für zulässig halte. Hierauf erwiderte der damalige Staatssekretär von Bötticher (a. a. O. S. 998): „Meine Herren, ich halte den Gedanken für vollständig ausgeschlossen, daß der gegenwärtige Reichstag sein Mandat über die gesetzliche Dauer, auf die er gewählt ist, verlängern könnte . . . Ich bin mit dem Herrn Vorredner dahin einverstanden, daß dem Gesetz die Folge unter allen Umständen entzogen werden muß, daß die Legislaturperiode für den gegenwärtigen Reichstag um ein Jahr verlängert wird".

Auch die Ausführungen des Abgeordneten Bamberger in der Reichstagssitzung vom 9. Februar 1888 (S. 788/9) zeigen, daß man damals im Reichstag die Verlängerung der laufenden Wahlperiode für rechtlich unzulässig hielt und diese Frage streng trennte von der allgemeinen Aenderung der Legislaturperiode. Bamberger verwies auf das englische Siebenjahresgesetz von 1716, durch das die Wahlperiode des englischen Unterhauses von drei auf sieben Jahre geändert, aber auch zugleich die Lebensdauer des tagenden Unterhauses von drei auf sieben Jahre verlängert wurde: „Damals . . . ist die Legislaturperiode von drei auf sieben Jahre verlängert worden. Dasselbe Parlament, welches das Gesetz vornahm, hat seine eigene Vollmacht verlängert. Es hat nicht bloß die allgemeine Verlängerung von drei auf sieben Jahre durchgesetzt, sondern es ging über seine konstitutionelle Potenz hinaus, indem es sich selbst auf sieben Jahre verlängerte." Daher bestimmte das Reichsgesetz vom 19. März 1888 (RGBl. S. 110), wodurch die Legislaturperiode von drei auf fünf Jahre festgesetzt wurde: „Dies Gesetz tritt mit Ablauf der gegenwärtigen Legislaturperiode in Kraft". Diese Fassung geht zurück auf einen Antrag des Abgeordneten Windhorst bei den Beratungen der Regierungsvorlage von 1881.

Im Jahre 1881 war ein Gesetzentwurf eingebracht worden, wonach die Etatsperiode auf zwei Jahre, die Legislaturperiode für den Reichstag auf vier Jahre festgesetzt werden sollte. Für die Aenderung der dreijährigen in eine vierjährige Wahlperiode sprach sich die Mehrheit des Reichstages aus, die zweijährige Etats-

---

1) s. z. B. die Ausführungen der Abgeordneten Windhorst, Stöcker und Bamberger in den Sitzungen vom 1. 2. 1888 (Sten. Ber. über die Verh. des Reichstages S. 653 ff), 7. 2. 1888 (S. 738 ff); 9. 2. 1888 (S. 784 ff).

2) Zweite Beratung über den Gesetzentwurf betr. Aenderung der Art. 13, 24, 69, 72 RV, IV. Legislaturperiode, 4. Session, 39. Sitzung (S. 998).

periode wurde dagegen von einer großen Mehrheit abgelehnt. Bei der Gesamtabstimmung wurde jedoch das ganze Gesetz abgelehnt. Erst durch das Reichsgesetz vom 19. 3. 1888 wurde die dreijährige Legislaturperiode in eine fünfjährige geändert[3]).

§ 2. Die in Frage kommenden Möglichkeiten für die Verlängerung einer laufenden Wahlperiode.

Für die Verlängerung einer laufenden Wahlperiode des Reichs- oder Landesparlaments kommt in erster Linie der Weg des parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens in Betracht. Doch soll auch die Frage untersucht werden, ob die laufende Wahlperiode auch außerhalb des parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens verlängert werden kann.

Es soll daher geprüft werden, ob

1. eine Verlängerung der laufenden Wahlperiode des Reichstages
   a) außer im Wege des parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens (s. 2. Kapitel)
      auch möglich ist
   b) durch eine Diktaturverordnung des Reichspräsidenten auf Grund des Art. 48 Abs. 2 RV (s. § 20)
   c) oder auf Grund eines überpositiven Staatsnotrechts (s. § 21).
2. Hieraus ergibt sich, daß auch hinsichtlich der Landesparlamente verschiedene Möglichkeiten zu untersuchen sind. Es fragt sich, ob die Verlängerung der laufenden Wahlperiode eines Landtages zulässig ist
   a) durch ein Landesgesetz (s. 2. Kapitel)
   b) durch eine Landesnotverordnung (s. § 22)
   c) durch ein verfassungsänderndes Reichsgesetz (s. § 23)
   d) durch eine Diktaturverordnung auf Grund des Art. 48 RV (s. § 24).

---

3) s. Sten. Ber. Verh. d. Reichstags, Sitz. vom 6. 5. 1881 S. 992 ff; Sitz. vom 16. 5. 1881 (S. 1028 ff); Sitz. vom 1. 2. 1888 (S. 653 ff); Sitz. vom 3. 2. 1888 (S. 680 ff); Sitz. vom 7. 2. 1888 (S. 738 ff); Sitz. vom 9. 2. 1888 (S. 784 ff).

Zweites Kapitel:
Verlängerung der laufenden Wahlperiode im Wege des parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens.

1. Unterabschnitt: Grenzen des Landesverfassungsrechts.

§ 3. Die Reichsverfassung als absolute Schranke der Landesgesetzgebung.

Der in erster Linie in Betracht kommende Weg, in dem eine Verlängerung der laufenden Wahlperiode durchgeführt werden könnte, ist der des parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens.

Hinsichtlich der Wahlperiode eines Landtages ist hierbei die Landesgesetzgebung — wie stets — an eine absolute Schranke gebunden: die Reichsverfassung. Das Landesgesetz muß sich innerhalb der Grenzen halten, welche die Reichsverfassung, insbesondere durch Art. 17, der Verfassungsautonomie der Länder gezogen hat.

§ 4. Art 17 RV dient der Einheit des Reiches.

Die Frage, ob die Verlängerung der laufenden Wahlperiode eines Parlaments rechtlich zulässig ist, kann nur beantwortet werden aus dem allgemeinen Verhältnis zwischen Volk und Volksvertretung, das der Verfassung eines Staates zugrunde liegt.

Es fragt sich, ob dieses Verhältnis zwischen Volk und Parlament im Reich und in den Ländern verschieden sein kann, oder ob es grundsätzlich im Gesamtstaat und in den Gliedstaaten gleichartig sein muß. Mit anderen Worten: Gestattet der Art. 17 RV den Ländern, ihre Verfassungen auf einem anderen Verhältnis zwischen Volk und Volksvertretung aufzubauen, als es in der Reichsverfassung zum Ausdruck kommt?

Der Art. 17 RV beschränkt die Verfassungsautonomie der Länder; er schreibt den Ländern eine freistaatliche Verfassung vor und für die Landesparlamente grundsätzlich dasselbe Wahlrecht, wie es für den Reichstag besteht. Wohl geht diese Beschränkung nicht so weit, daß reichsrechtlich eine bestimmte Wahlperiode für die Landesparlamente festgesetzt wird. Doch ist es schon fraglich, ob die Länder eine beliebig lange Wahlperiode für ihre Landtage bestimmen können, z. B. eine Wahlperiode von acht Jahren. Besteht hier eine obere Grenze? Die zur Zeit in den deutschen Ländern geltenden Wahlperioden geben allerdings zu einem solchen Zweifel keinen Anlaß. Die Länder kennen nur eine Wahlperiode von vier Jahren und drei Jahren (s. hierüber § 19).

Wie steht es aber mit der Verlängerung einer laufenden Wahlperiode eines Landtages? Darf z. B. ein auf vier Jahre gewählter Landtag seine eigene Lebensdauer um ein Jahr verlängern? Bei der Beantwortung der aufgeworfenen Fragen muß man m. E. zurückgehen auf die eigentliche Bedeutung des Art. 17 RV innerhalb des gesamten Weimarer Verfassungssystems. Diese liegt aber — wie die Denkschrift zum ersten Verfassungsentwurf (S. 10) mit Recht hervorgehoben hat — darin, „die Homogenität zwischen der Struktur des Reiches und der seiner einzelstaatlichen . . . Glieder" sicherzustellen. „Der Sinn des Art. 17 RV ist der, daß das Landesverfassungsrecht auf denselben Grundlagen beruhen soll wie die Reichsverfassung"[1]). Nur aus diesem Grunde schreibt Art. 17 RV den Ländern eine freistaatliche Verfassung und für die Landesparlamente grundsätzlich das gleiche Wahlrecht vor wie für den Reichstag. Der Art. 17, den man auch als das Homogenitätsgesetz der Reichsverfassung bezeichnet hat[2]), dient zur Sicherung der Reichseinheit.

Auch im deutschen Kaiserreich waren die Gliedstaaten keineswegs vollständig frei in der Bestimmung ihrer Verfassung. Dies zeigte sich besonders bei der Erledigung der sog. Braunschweigischen Frage, dem Ausschluß des Herzogs von Cumberland von der Thronfolge in Braunschweig[3]). Smend führt diese Bindung der Einzelstaaten bei der Gestaltung ihrer eigenen Verfassung mit Recht auf die „Zuständigkeit des Reichs zur Friedensbewahrung"[4]) zurück.

In der deutschen Reichsrepublik mußte die Beschränkung der Verfassungsautonomie der Länder einen bedeutend weiteren Umfang annehmen. Ein republikanischer Bundesstaat muß seinen Gliedstaaten die Grundlagen ihrer Verfassung vorschreiben, er muß sie binden an die grundlegenden Verfassungssätze des Gesamtstaates[5]).

Die in Art. 17 RV ausgesprochene Verfassungsbeschränkung ist notwendig für das friedliche Zusammenleben der Einzelstaaten in der deutschen Reichsrepublik. Ein Nebeneinander von monarchischen und republikanischen Gliedstaaten z. B. würde hier unmöglich sein, weil dies mit innerer Notwendigkeit zu einer

---

1) so Gmelin, Arch. ö. R. NF Bd. 19 S. 284.

2) so Rosenberg S. 13 und die dort S. 2 Genannten; ferner Elleser S. 19 ff.

3) s. Smend: Ungeschriebenes Verfassungsrecht im monarchischen Bundesstaat (1916) S. 256 ff; Hugo Preuß: Reich und Länder S. 142.

4) a. a. O. S. 257/58.

5) Vgl. Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika Art. 4, Abschnitt 4, der allen Unionstaaten eine republikanische Staatsform vorschreibt; Schweizerische Bundesverfassung Art. 6, nach dem alle Kantone eine republikanische Staatsform und ein obligatorisches Verfassungsreferendum haben müssen; s. Burckhardt, Komm. z. Schweizerischen BV, zu Art. 6.

Gefährdung des Reichsfriedens und der Reichseinheit, zu Loslösungsbestrebungen vom Reich führen würde. Diese Einsicht ist unabhängig von einer unitarischen oder föderalistischen Grundauffassung"[6]).

Zu den Grundlagen des Landesverfassungsrechts, die nach Art. 17 RV mit dem Reichsverfassungsrecht übereinstimmen müssen, gehört aber auch das Verhältnis zwischen Volk und Volksvertretung. Grundsätzlich muß das Verhältnis zwischen Parlament und Aktivbürgerschaft im Reich und in den Ländern gleich sein. Ist es mit der Reichsverfassung vereinbar, die laufende Wahlperiode des Reichstags zu verlängern, so können auch gegen die Verlängerung der laufenden Wahlperiode eines Landtages keine rechtlichen Bedenken bestehen.

Das rechtliche Verhältnis zwischen Volk und Volksvertretung ist daher für Reich und Länder einheitlich zu untersuchen. Eine Prüfung der geltenden Landesverfassungen wird aber auch zeigen, daß diese der Verpflichtung zu einer einheitlichen Gestaltung des grundsätzlichen Verhältnisses zwischen Volk und Volksvertretung nachgekommen sind (s. S. 30 ff).

2. Unterabschnitt: Verhältnis zwischen Volk und Volksvertretung.

§ 5. Ablehnung der Mandatstheorie.

Aus der Betrachtung auszuscheiden hat zunächst eine Auffassung, wonach zwischen Wählern und Abgeordneten nur ein Auftragsverhältnis besteht. Nach dieser Lehre hat der Abgeordnete nur ein imperatives Mandat; er ist an die Aufträge seiner Wähler gebunden. Eine Ueberschreitung des Auftragsverhältnisses ist ihm verboten. Eine Verlängerung der Wahlperiode ohne Befragung der Wähler wäre nach dieser Lehre nicht möglich.

Recht aufschlußreich sind auch heute noch die Ausführungen, die Laband im Jahre 1897 über das imperative Mandat geschrieben hat[1]). Richtig hat er als Folge des imperativen Mandats eine Herrschaft der politischen Parteien und zugleich die Abschaffung der parlamentarischen Diskussion erkannt. Hierin liegt aber gerade das Versagen des heutigen Parlamentarismus begründet[2]). Die scharfsinnigen Ausführungen Labands seien hier wörtlich wiedergegeben:[3])

„.... Wenn man die Einrichtung des imperativen Mandats bis in ihre letzten Konsequenzen verfolgt, so führt sie zur Vernichtung der Volksvertretung überhaupt. . . . Für den Depu-

---

6) s. hierzu Nawiasky: Grundprobleme der RV, S. 168/69.
1) Arch. ö. R. Bd. 12 S. 280/81.
2) s. Laski S. 14; C. Schmitt: Die geistesgeschichtl. Lage des heutigen Parlamentarismus; Dietrich Schindler: Verfassungsrecht u. soziale Struktur S. 129.
3) a. a. O. S. 280/81.

tierten mit imperativem Mandat ist die Debatte im Landtag oder Reichstag überflüssig; er ist an seine Instruktionen gebunden; die Gründe, welche von der Gegenpartei vorgebracht werden, können seine Abstimmung nicht ändern, selbst wenn sie ihm beachtenswert erscheinen; seine Stimme gehört der Partei, nicht ihm; ein abweichendes Votum wäre ein Abfall, ein Verrat an der Partei. Die Debatten sind überhaupt nur noch von Bedeutung für die Agitation; die Reden werden nicht für die Deputierten, sondern zum Fenster hinaus gehalten. Es erscheint daher gar nicht nötig, daß die Deputierten selbst bei den Verhandlungen des Parlaments erscheinen und ihre Stimme selbst abgeben. Die Partei kann bei der Abstimmung durch einen Stimmführer vertreten sein, welcher so viele Stimmen führt, als die Partei Mitglieder hat . . . Der Reichstag würde niemals beschlußunfähig sein; die Abgeordneten brauchten sich überhaupt nicht zu den Sitzungen einzufinden; sie könnten ruhig zu Hause bleiben und ihre Geschäfte besorgen. . . . . Es genügt ja vollkommen, wenn das stimmführende Fraktionsmitglied anwesend ist. . . . Für das imperative Mandat ist ja die persönliche Ansicht des Abgeordneten eliminiert und das Gesamtvotum der Partei an ihre Stelle getreten. . . . .".

Ein imperatives Mandat besteht heute **rechtlich** nicht. Die Reichsverfassung (Art. 21) verbietet es: „Die Abgeordneten sind Vertreter des ganzen Volkes; sie sind nur ihrem Gewissen unterworfen und an Aufträge nicht gebunden." — Auch die meisten Landesverfassungen sprechen dieses Verbot ausdrücklich aus[4])[5]).

Trotz dieses klaren eindeutigen Verbots durch die Verfassungen ist im Schrifttum mehrfach der Versuch gemacht worden, das imperative Mandat für geltendes Recht zu erklären[6]).

---

4) s. Preuß. Verf. Art. 10; Bayr. Verf. § 35; Württemb. Verf. § 22; Bad. Verf. § 40; Hess. Verf. Art. 34; Sächs. Verf. Art. 4.

5) Zur Ablehnung der Mandatstheorie s. Gmelin: Arch. ö. R. NF Bd. 19 S. 277; Hatschek: Deutsches und preuß. Staatsrecht I S. 359; ders.: Außerpreuß. Staatsr. S. 152 f; Heider S. 26 f; Leibholz Repräs. S. 94 ff, 73, 50 ff u. 98 ff.

6) s. z. B. Kelsen: Allg. Staatslehre S. 314: das imperative Mandat sei „der Sache nach rechtens". In seiner Schrift über „Das Problem des Parlamentarismus" (1926 S. 13 f) fordert er u. a. Verlust des Mandats bei Austritt aus der Partei und Möglichkeit der Abberufung des Abgeordneten durch die Partei. Ferner: Morstein-Marx: Rechtswirklichkeit und freies Mandat, Arch. ö. R. N. F. Bd. 11 S. 430 ff; Wittmayer: die Weimarer RV. S. 66, 68; das freie Mandat sei „ein fossiles Requisit aus der verfassungsrechtlichen Steinzeit"; Max Linder: Freies und gebundenes Mandat S. 100, 62; Radbruch: im Handbuch des Deutschen Staatsrechts Bd. I S. 285 ff mit weiterem Schrifttum. Vgl. auch die Aeußerung des Abg. Dr. Goebbels in der Reichstagssitzung vom 25. 2. 1931 anläßlich der damals geplanten parlamentarischen Reichspräsidentenwahl: „Wenn Demokratie noch einen Sinn haben soll, dann ist der Gewählte an das Mandat gebunden, das ihm seine Wähler gegeben haben."

Auch die parlamentarische Praxis steht hier zu dem Verfassungsrecht in starkem Widerspruch. Die Abgeordneten sind keineswegs mehr frei in ihrer Willensbestimmung; sie sind zwar nicht abhängig von ihren Wählern, nur höchst selten kennen diese bei dem jetzigen Listenwahlsystem den gewählten Abgeordneten. Auf seine Aufstellung haben sie gar keinen Einfluß. Die Namen der Abgeordneten werden vielmehr durch die Parteiorganisationen auf die Listen gesetzt. Nicht mit Unrecht hat man diesen Vorgang als einen geheimen ersten Wahlgang bezeichnet, der mit der Reichsverfassung nicht vereinbar ist, da er gegen den Grundsatz der unmittelbaren Wahl verstößt.

Die Abgeordneten sind heute vollkommen abhängig von den Parteiorganisationen[7]). Radbruch[8]) betont deshalb, das imperative Mandat sei zur „soziologischen Wirklichkeit" geworden. Es ist jedoch vollkommen abwegig, hieraus eine **rechtliche** Anerkennung zu folgern. Daher wendet sich Tatarin-Tarnheyden[9]) mit Recht dagegen, daß dieser Zustand als Rechtswirklichkeit bezeichnet wird[10]). „'Unrechtswirklichkeit' wäre der passendere Ausdruck. Als Unrecht wird jene Spanne auch vom Volke empfunden" [11]).

Mit aller Schärfe hat sich ein ausgezeichneter Kenner der parlamentarischen Praxis, der frühere Reichsjustizminister Eugen Schiffer, gegen diese „soziologische Wirklichkeit" des imperativen Mandats gewandt[12]). Die Beherrschung des Staates durch das Parlament und des Parlaments durch die Parteien drohe das Parlament und auch den Staat lahmzulegen. Auf der anderen Seite drohe sie ihn zu durchseuchen und zu durchsetzen. „Die staatliche Willensbildung wird nämlich überhaupt verhindert, oder wenn sie zustande kommt, überwiegend von parteimäßigen anstatt von staatspolitischen Gesichtspunkten und Rücksichten abhängig gemacht"[13]).

Es ist durchaus unrichtig, wenn behauptet worden ist, nach der Weimarer Verfassung sei der Parteienstaat „verfassungsmäßig Wirklichkeit" geworden und auch für die Länder sei auf Grund des Art. 17 RV der Typus des Parteienstaates bindend[14]). Von der

7) Charles Borgeaud S. 25 ff, E. Jacobi: DJZ 1933 Sp. 37 ff.
8) Radbruch im Handb. d. St. R. Bd. I S. 292.
9) im Handb. d. Staatsrechts Bd. I S. 418.
10) so v. Morstein-Marx, Arch. ö. R. NF Bd. 11, S. 430 ff.
11) Tatarin-Tarnheyden a. a. O. S. 418.
12) s. „Sturm über Deutschland" 1932 S. 179, 181 f; 187 f.
13) s. „Sturm" S. 179. — In seinem Verfassungsentwurf „Die neue Verfassung des Deutschen Reiches" (1932) S. 37 Art. 20 hat Schiffer den Art. 21 der Weimarer Verfassung, das Verbot des imperativen Mandats, übernommen. Bemerkenswert in diesem Entwurf ist eine Anzahl von Bestimmungen, durch welche die Herrschaft der Parteien zurückgedrängt werden soll, s. z. B. Art. 6, 7, 15, 27, 29.
14) so Otto Koellreutter: Die politischen Parteien im modernen Staat S. 86;

Mehrheit des deutschen Volkes wird vielmehr, wie Triepel zutreffend hervorgehoben hat, der Parteienstaat als eine Entartung des staatlichen Körpers angesehen[15]). Gerade unsere heutige Verfassungs- und Rechtsnot, die Arbeitsunfähigkeit unserer Volksvertretungen ist zu einem guten Teil darauf zurückzuführen, daß die politischen Parteien sich mit allen Mitteln bemüht haben, „entgegen der durchaus anders lautenden geschriebenen Rechtsordnung via facti das imperative Mandat wieder einzuführen, wodurch der Parlamentarismus, der in den Verfassungen . . . . allgemein verankert erscheint, durch den Parteienstaat endgültig überwunden würde“ [16]).

§ 6. Ablehnung der extremen Repräsentativtheorie Labands.

Das imperative Mandat wurde bereits in der französischen Nationalversammlung von 1789 abgelehnt. Hier war es insbesondere Siéyès, der für das freie Mandat eintrat. Es wurde auch auf sein Betreiben in die französische Verfassung vom 3. September 1791 aufgenommen und später in die Verfassungen fast aller Staaten übernommen[1]).

Siéyès hatte erkannt, daß der demokratische Gedanke und das Repräsentationsprinzip Gegensätze sind, daß aber in großen Staaten eine unmittelbare Demokratie nicht durchführbar, vielmehr eine Repräsentation nötig ist. Nach ihm stellt allein die Ueberzeugung der Repräsentanten die „volonté générale“ dar. Bereits er vertritt die Auffassung, daß die Anteilnahme des Volkes sich in der Wahl der Volksvertreter erschöpft: „Toute influence, tout pouvoir leur appartiennent sur la personne de leurs mandataires; mais c'est tout. S'ils dictaient des volontés, ce ne serait plus cet état représentativ; ce serait un état démocratique“ [2]).

In Deutschland wurde die Repräsentationstheorie von Laband in ihre schärfste Form gebracht[3]): Die Wähler übertragen durch den

---

ders. Der deutsche Staat als Bundesstaat und als Parteienstaat S. 21.

15) Triepel: Die Staatsverfassung und die politischen Parteien S. 31; s. auch S. 32: „Wenn man erklärt, der moderne Staat sei auf Parteien aufgebaut, so ist dies eine rechtlich unhaltbare Behauptung“; s. auch Leibholz: Repräsentation S. 107.

16) so Adler S. 146. — Ueber den Niedergang des repräsentativen Systems in den modernen Staaten, s. Bryce: Moderne Demokratien Bd. III S. 1 ff, 266 ff; über den „Verfall des repräsentativen Prinzips“ in den Vereinigten Staaten von Amerika durch „Parteiherrschaft und imperatives Mandat“ s. auch Beck, S. 249 f, S. 350 ff.

1) s. u. a. H. Preuß: Reich u. Länder S. 263 f; Rieker, S. 30; Borgeaud S. 22 f.

2) Nach Löwenstein: Volk und Parlament usw. S. 256 Anm. 107; s. auch dort S. 10 ff, 23 ff, 205 f; Carré de Malberg S. 17; Rieker S. 17 ff; H. Preuß, Reich und Länder S. 263 ff. Die erste systematische Durchführung des Repräsentationsgedankens findet sich bei Althusius, s. O. Gierke, Althusius S. 217.

3) s. Laband, Das Staatsr. d. Deutschen Reiches I S. 296 ff, Deutsch. Reichs-St. R. S. 84; s. auch v. Seydel, Bayer. St. R. S. 350 f,

Wahlakt niemals ein Recht auf den Gewählten. Der Abgeordnete leitet seine Rechte und Pflichten vielmehr unmittelbar und allein aus der Verfassung her; er ist von seinen Wählern vollkommen frei und unabhängig. Das Volk ist lediglich Kreationsorgan: "Wenn der Wahlberechtigte seine Stimme abgegeben hat, ist seine öffentlichrechtliche Funktion erfüllt, sein sogenanntes Recht erschöpft. In ein rechtliches Verhältnis zu dem Gewählten tritt er überhaupt niemals"[4]). „Sowie die Wahl erfolgt ist, hört jeder Anteil, jede Mitwirkung, jeder rechtlich irrelevante Einfluß des „gesamten Volkes", d. h. aller einzelnen Reichsangehörigen auf die Willensentschlüsse des Reiches auf"[5]).

Die Lehre Labands begründet also eine absolute und absorptive Repräsentation. Mit der Wahl tritt das Parlament an die Stelle des Volks. Einen Volkswillen außerhalb des Parlaments kann es hiernach nicht geben. Die Labandsche Theorie bildet daher auch eine starke Stütze für die heute herrschende, wenn auch bereits stark erschütterte Auffassung von der Allmacht des Gesetzgebers, die dem Parlament das unbeschränkte Recht einräumt, durch sogenanntes verfassungsänderndes Gesetz jede Bestimmung der Verfassung aufzuheben oder zu ändern.

Bei einer kritischen Würdigung der dargelegten Lehre darf man nicht außer acht lassen, daß sie von Laband für die konstitutionelle Monarchie gedacht war. Labands Staatslehre ist ja zu einem guten Teil nur zu erklären aus seinem Eintreten für die konstitutionelle Monarchie. In Anlehnung an den früheren Obrigkeitsstaat wurden die Regierenden den Regierten gegenübergestellt. Man rechnete dann die Volksvertretung zu den regierenden Organen. Nunmehr ließ sich die vollständige Unabhängigkeit der Abgeordneten von ihren Wählern behaupten[6]).

Am schärfsten wird die Labandsche Theorie wohl verurteilt von Hugo Preuß. Er bezeichnet sie als „die Bankerotterklärung des Staatsrechts vor der Tatsache der Repräsentativverfassung"[7]).

Oft angeführt wird der Einwand Georg Jellineks, die Ansicht Labands führe zu der Folgerung, daß jeder Staat, der eine Volksvertretung besitze, in der Zeit zwischen zwei Wahlperioden als eine Oligarchie angesehen werden müsse[8]). M. E. ist dieser Einwand

---

4) Laband, Arch. ö. R. 12 S. 279.

5) so Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches Bd. I S. 297; s. gegen Laband G. Jellinek: Allgem. Staatslehre S. 581, Hatschek, Deutsches- u. preuß. Staatsr. Bd. I S. 360; ders.: Außerpreuß. Staatsr. S. 153; Stier-Somlo: Handbuch des Staatsrechts I S. 383 Anm. 5; Tatarin-Tarnheyden, dort S. 414 Anm. 3; Max Lindner: S. 56 ff; Preuß., Reich u. Länder S. 242, 245, 264 f.

6) Vgl. Gmelin, Arch. ö. R. NF Bd. 19 S. 280.

7) Reich und Länder S. 265.

8) s. Hatschek, Deutsches und preußisches Staatsrecht Bd. I S. 361; ders.: Außerpreußisches Staatsrecht S. 153; Liermann: Das deutsche Volk S. 137;

nicht allzu schwerwiegend, er bleibt im Formellen stecken und trifft nicht den Kern der Sache: die Gefahr des Parlamentsabsolutismus. Es ist richtig, daß Labands Lehre eigentlich gegen diese Gefahr gerichtet war; aber Laband hatte nur an die konstitutionelle Monarchie gedacht und nur für diese seine Lehre aufgestellt. Er hat auch selbst einmal ausgesprochen, seine Repräsentationslehre entspreche dem Grundgedanken der Monarchie[9]). Hier war die Gefahr eines Parlamentsabsolutismus allerdings nicht allzu stark, weil der Monarch ein starkes Gegengewicht gegenüber dem Parlament bildete. In einer parlamentarischen Republik muß dagegen die Lehre Labands von der absoluten und absorptiven Repräsentation zum Parlamentsabsolutismus führen.

Der Grundsatz der absorptiven Repräsentation und der hieraus folgende Parlamentsabsolutismus wurde schon sehr früh in England vertreten, später aber überwunden[10]). Man nahm an, daß die Wählerschaft als Willenseinheit nur in der Repräsentation und durch die Repräsentation bestehe und daß diese alle Rechte in sich aufnehme. Irgendwelche Kontrollrechte der Repräsentierten waren hiernach unmöglich. Jedoch wurde auch unter dieser absoluten Repräsentativverfassung ein einziges wichtiges Recht des Volkes gegenüber dem Parlamentsabsolutismus anerkannt: das Wahlrecht zum Parlament[11]). Hierauf bezieht sich auch die bekannte Bemerkung Rousseaus: Das englische Volk lebe in der Selbsttäuschung, ein freies Volk zu sein. Doch sei es nur frei in dem Augenblick, da es das Parlament wähle. Nach der Wahl sei es der Sklave des Parlaments[12]). In Wirklichkeit war diese Behauptung bereits für die Zeit Rousseaus unzutreffend; für die heutigen Verhältnisse in England gilt sie erst recht nicht[13]). Es wurde aber in England auch zur Zeit der Parlamentssouveränität anerkannt, daß die Volkswahlen zum Parlament auf keinen Fall ausgeschlossen werden dürften, und daß das tagende Parlament seine eigene Wahldauer nicht verlängern dürfe[14]). Allerdings machte sich hierbei auch der Einfluß der Lehre Defoes bemerkbar, die ihre Hauptstütze im Grundsatz der Volkssouveränität hat[15])

Der Labandschen Lehre kann man eine solche Beschränkung wohl nicht entnehmen. Vielmehr muß man es nach ihr für zu-

---

ferner gegen Laband: Leibholz: Repräsentation S. 149 ff; Tatarin-Tarnheyden, Handb. d. St. R. Bd. I S. 414 ff.

9) Das imperative Mandat dagegen entspreche dem Grundsatz der Volkssouveränität: Arch-ö. R. Bd. 12 S. 281.

10) s. hierüber Ritterbusch S. 12 ff, 43 ff.

11) s. Ritterbusch S. 37.

12) s. Preuß.: Reich und Länder S. 242.

13) s. Lowell Bd. I S. 415 und § 15 dieser Untersuchung.

14) s. hierzu § 15 dieser Untersuchung.

15) s. hierzu S. 42 ff.

läſſig halten, wenn das Parlament die laufende Wahlperiode für beſtimmte Zeit verlängert, ja auch, wenn es dieſe Verlängerung auf unbeſtimmte Zeit ausſprechen oder ſich zu einer permanenten Körperſchaft erklären und ſeine Ergänzung durch Parlamentswahlen beſtimmen würde. Im Reichstag und im preußiſchen Abgeordnetenhaus wurde allerdings in den Jahren 1881 und 1888, alſo zu einer Zeit, in der die Labandſche Staatslehre durchaus als maßgebend angeſehen wurde, die rechtliche Möglichkeit zur Verlängerung der laufenden Wahlperiode verneint (S. 1 ff.). Nach der Labandſchen Lehre hätten aber wohl gegen eine ſolche Verlängerung keine rechtlichen Bedenken beſtanden; denn nach ihr ſind die Abgeordneten „in der Ausübung und in der Dauer der Mitgliedſchaft unabhängig“ [16]).

Eine ſolche Parlamentsſouveränität beſteht aber weder nach der Weimarer Reichsverfaſſung, noch nach den einzelnen Landesverfaſſungen. Das Parlament iſt keineswegs dem Staatsvolk unbedingt übergeordnet und das Staatsvolk nur reines „Kreationsorgan“. Hiergegen ſpricht ſchon die Einrichtung des Volksgeſetzgebungsverfahrens. In den bedeutendſten Ländern iſt ſogar ein Volksbegehren und ein Volksentſcheid auf Auflöſung der Volksvertretung verfaſſungsmäßig anerkannt [17]).

Die Lehre Labands hat heute eine andere Bedeutung als unter der konſtitutionellen Monarchie, für die ſie gedacht war. War ſie urſprünglich aufgeſtellt als gegen das imperative Mandat und damit vermeintlich gegen die Parteien gerichtet, ſo mußte ſie im republikaniſchen Staat gerade dazu führen, die Stellung der politiſchen Parteien zu feſtigen. Daher ſtellt Gmelin [18]) mit Recht feſt, die Lehre Labands habe „mit dazu beigetragen, daß nach der Revolution namentlich in den deutſchen Ländern der Parlamentsabſolutismus ſich ſo hemmungslos ausbreiten konnte“. In ihrer praktiſchen Auswirkung hat alſo die Labandſche Lehre eine Wandlung durchgemacht. Dieſe Wandlung mußte eintreten mit dem Uebergang von der konſtitutionellen Monarchie zur republikaniſchen Staatsform. Fehlt im Staate ein monarchiſches Gegengewicht zum Parlament, oder verliert dieſes Gegengewicht ſeine Bedeutung, ſo muß eine Anerkennung der abſorptiven Repräſentation naturnotwendig zu einem Parlamentsabſolutismus führen. Etwas beſonderes liegt hierin nicht. Dieſer Wandel iſt vielmehr nur eins

16) ſo v. Seydel: Bayr. Staatsrecht Bd. I S. 351. — Bemerkenswert iſt, daß Siéyès in der Nationalverſammlung von 1789 für die Permanenz des Parlaments und jeweilige Teilerneuerung der Deputierten eintrat (ſ. Löwenſtein: Volk und Parlament uſw. S. 257 f).

17) ſ. z. B. Art. 6 Abſ. 1 Preuß. Verf.; § 10 Abſ. 1 mit § 30 Abſ. 5 Bayr. Verf.; Art. 9 Abſ. 2 Sächſ. Verf.; § 16 Württemb. Verf..; § 46 Bad. Verf.; § 16, 25 Thür. Verf.; § 23 Braunſchw. Verf.; § 11 Anhalt. Verf.

18) ſ. Arch. ö. R. NF Bd. 19 S. 280.

von den vielen Beispielen dafür, daß der Inhalt bedeutender staatsrechtlicher Begriffe und Theorien sich mit der politischen Lage vollkommen ändern kann[19]).

§ 7. Der Grundsatz der Volkssouveränität.

An der Spitze der Verfassung von Weimar steht das Bekenntnis zur Demokratie. „Das Deutsche Reich ist eine Republik, die Staatsgewalt geht vom Volke aus" (Art. 1). Auch in den meisten deutschen Landesverfassungen ist der Grundsatz der Volkssouveränität besonders ausgesprochen worden[1]). Er würde aber für die einzelnen Länder auch ohne diese Landesverfassungsbestimmungen gelten, denn dieser Grundsatz ist bereits in Art. 17 RV, dem sog. Homogenitätsgesetz der Reichsverfassung, enthalten, der den einzelnen Ländern eine freistaatliche Verfassung vorschreibt. Er ist daher kraft Reichsverfassungsrechts für die Länder verbindlich[2]).

Der Grundsatz der Volkssouveränität beruht auf der Vorstellung, daß Volk und Staat eine politische Einheit bilden. Diese Auffassung der „Identität des jeweils vorhandenen Volkes mit sich selbst als einer politischen Einheit" [3]) geht in ihrer schärfsten Ausprägung auf Rousseau zurück[4]).

Nach Rousseau ist die Souveränität des Volkes unbeschränkt und unbeschränkbar, an kein Gesetz und keine Verfassung gebunden. Von seiner Einstellung aus, daß sich nur die Macht, aber nicht der Wille übertragen lasse, mußte Rousseau zu einer vollkommenen Ablehnung der Repräsentativverfassung kommen. Weder Delegation noch Repräsentation des Willens sei möglich. Die Souveränität ist daher nach ihm auch der Ausübung nach nicht übertragbar. Die Deputierten des Volkes seien nur Kommissare[5]). — Der Grundsatz der Volkssouveränität im Sinne Rousseaus ist in einem

---

19) Vgl. Triepel, Staatsrecht und Politik S. 34 ff. 38 f; Carl Schmitt: Der Begriff des Politischen S. 71; ders. Verfassungslehre S. 209, 211 f.

1) s. z. B. Preuß. Verf. Art. 2; Bayr. Verf. § 2; Sächs. Verf. Art. 2; Württemb. Verf. § 3; Bad. Verf. § 2; Thür. Verf. § 3; Hess. Verf. Art. 3; Hamburg. Verf. Art. 2; Oldenb. Verf. § 3; Mecklenb.-Schwerin. Verf. § 24.

2) s. Wenzel, Handbuch des Staatsrechts I S. 607; Elleser S. 41 f; Stuckmann S. 25.

3) Carl Schmitt: Verfassungslehre S. 205.

4) zum folgenden s. besonders C. Schmitt: Verfassungslehre S. 204 ff, 252, 303 ff; O. Gierke. Althusius S. 132 ff; 201 ff, 222 ff, 289; Löwenstein, Volk und Parlament usw.; Willmanns S. 11 ff; Leibholz: Repräsentation S. 131,

5) s. Contrat social, Livre III, Kap. 15 Abs. 5; „La Souveraineté ne peut être représentée, par la même raison qu'elle ne peut être aliénée; elle consiste essentiellement dans la volonté générale, et la volonté ne se représente point: elle est la même ou elle est autre, il n'y a point de milieu. Les députés du Peuple ne sont donc ni ne peuvent être ses représentants; ils ne sont que ses commissaires; il ne peuvent rien conclure définitivement". Dort, vorletzter Absatz: „à l'instant qu'un peuple se donne des représentants, il n'est plus libre, il n'est plus".

modernen Staat nicht durchführbar, da ein großer Staat ohne Repräsentation nicht bestehen kann[6]). Nicht mit Unrecht hat man daher den Satz Rousseaus: „La volonté ne se représente pas" als den größten und folgenschwersten Irrtum bezeichnet, der je ausgesprochen wurde[7]).

Der Grundsatz der Volkssouveränität in dem Rousseauschen Sinne ist nur in einer unmittelbaren Demokratie zu verwirklichen[8]). Das Deutsche Reich und die deutschen Länder sind jedoch keine unmittelbaren Demokratien. Zwar kennen sie ein unmittelbares Volksgesetzgebungsverfahren. Aus diesem Grunde kann man sie auch nicht zu den reinen repräsentativen Demokratien rechnen. Sie stellen vielmehr eine Verbindung des Typs der mittelbaren und der unmittelbaren Demokratie dar[9]).

Im Sinne Rousseaus kann also der Grundsatz der Volkssouveränität im deutschen Verfassungsrecht nicht gemeint sein. Es fragt sich jedoch, welche Bedeutung ihm in der gemischten Demokratie des Deutschen Reiches und der deutschen Länder zukommt. Aus der verschiedenartigen Formulierung, die dieser Grundsatz in den einzelnen Verfassungen gefunden hat, können allerdings keine Folgerungen gezogen werden. Es muß vielmehr gerade hier von der Beurteilung des gesamten Verfassungssystems ausgegangen werden.

Aus diesem Grunde ist auch eine Unterscheidung abzulehnen, die Liermann („Das deutsche Volk als Rechtsbegriff") vornimmt, und die er auf die zufällige Formulierung des Grundsatzes der Volkssouveränität stützt: Im Reich bestehe ein Dualismus zwischen Staat und Volk (S. 171). Mit Art. 1 Abs. 2 RV „Die Staatsgewalt geht vom Volke aus" sei das Volk nur als Quelle der Souveränität, nicht als ihr Träger bezeichnet (S. 181). Das Volk habe im Reich trotz Art. 1 Abs. 2 RV nur eine untergeordnete Organstellung (S. 143). Der Art. 1 Abs. 2 RV enthalte den Gedanken einer Volkssouveränität im höheren Sinne: „er ist nicht eigentlich demokratisch, weil er dem Volke keine Gewalt verleiht, sondern er ist demozentrisch, weil er das Volk zum Mittelpunkt des Staates und Ausgangspunkt alles staatlichen Lebens macht" (S. 181). Betrachte man die Reichsverfassung „allein vom demokratischen, nicht vom demozentrischen Gesichtspunkt aus, so muß man sagen, daß sie keine Volkssouveränität kennt, sondern lediglich die Souveränität des Reichstages" (S. 183).

---

6) s. Borgeaud S. 33; C. Schmitt: Verfassungslehre S. 204 ff.

7) Erich Kaufmann: Zur Problematik des Volkswillens S. 8.

8) Selbst das ist nicht unzweifelhaft, siehe Carl Schmitt, Verfassungslehre S. 215, 206.

9) s. Thoma: Handb. d. Staatsrechts I S. 194; Bühler, Komm. S. 182; Preuß: Reich und Länder S. 49.

Die „eigenartige demokratische Einstellung der Reichsverfassung" werde vollständig klar, wenn man mit ihr die preußische Verf. vom 30. November 1920 vergleiche. Diese sei nur demokratisch, „ohne gleichzeitig demozentrisch zu sein". In Art. 2 sei das Volk in seiner Gesamtheit als Träger der Staatsgewalt bezeichnet, nicht als seine Quelle (Art. 2 pr. Verf.: „Träger der Staatsgewalt ist die Gesamtheit des Volkes"). Deshalb könne in Preußen im Gegensatz zum Reich von einem Dualismus zwischen Staat und Volk keine Rede sein. Das Volk gehe hier als Organ im Staate völlig auf und unter (S. 186).

Die Unhaltbarkeit der dargelegten Auffassung ergibt sich aus einer Folgerung, die Lierman selbst zieht: Auf diesen Volksbegriff der preußischen Verfassung soll es zurückzuführen sein, daß der preußisch-deutsche Gegensatz in der deutschen Reichsdemokratie nicht endgültig verschwunden sei. „Das Reich und Preußen haben jedes ihren eigenen besonderen Charakter als Staat gewahrt. Beide sind äußerlich demokratisch, das Reich ist aber außerdem demozentrisch, Preußen nicht. Hier ist der Staat Selbstzweck geblieben" (S. 187).

Wäre die Liermannsche Ansicht richtig, so müßte die verfassungsrechtliche Stellung des Staatsvolkes in den deutschen Ländern verschieden sein je nach der Fassung des Grundsatzes der Volkssouveränität in den einzelnen Landesverfassungen. In Baden würde Staat und Volk z. B. identisch sein, da die badische Verfassung (Art. 2) das Volk zum „Träger der Staatsgewalt" erklärt. Baden wäre also, wie Preußen, eine echte Demokratie. Nach den meisten deutschen Verfassungen dagegen würde ein Dualismus zwischen Staat und Volk bestehen, da nach ihnen die Staatsgewalt nur vom Volke **ausgeht**[10]).

Die Bestimmungen über die Volkssouveränität verdanken aber ihre heutige Fassung meist einem Zufall. So entschied sich die preußische Nationalversammlung für die Fassung: „Träger der Staatsgewalt ist die **Gesamtheit** des Volkes", weil sie befürchtete, bei der Fassung „Die Staatsgewalt geht vom Volke aus" würden die Kommunisten das Wort „Volk" auch lediglich als „Proletariat" auslegen können. Ein sachlicher Unterschied zwischen beiden Fassungen besteht nicht.

§ 8. Das Volk als höchstes Staatsorgan und der Vorrang der unmittelbaren Volkswillensäußerung.

Der Satz: „Die Staatsgewalt geht vom Volke aus" vermag — für sich allein betrachtet — noch keine Antwort zu geben über das Verhältnis von Volk und Volksvertretung in der deutschen Reichs-

10) so z. B. Bayr. Verf. § 2; Sächs. Verf. Art. 2; Württemb. Verf. § 3; Thür. Verf. § 3; Hess. Verf. § 3; Hamburg. Verf. Art. 2.

republik. Dieses Verhältnis, wie auch die wirkliche Bedeutung des Grundsatzes der Volkssouveränität kann nur aus dem gesamten Verfassungssystem festgestellt werden.

Bei der Betrachtung ist davon auszugehen, daß die Weimarer Reichsverfassung eine absorptive Repräsentation nicht kennt, daß von einer Souveränität des Parlaments keine Rede sein kann. Durch die Aufnahme von Einrichtungen der unmittelbaren Demokratie sollte rechtlich ein Parlamentsabsolutismus ausgeschlossen werden. Das zeigt auch eindeutig die Entstehungsgeschichte der Weimarer Reichsverfassung. Der Berichterstatter, Abgeordneter Katzenstein (Soz. Dem.) betonte bei der zweiten Lesung der Verfassung in der Nationalversammlung[1]): "Wir haben Parlamentarismus, aber kein System der unbeschränkten Parlamentsherrschaft. Der Reichstag kann vom Volke berichtigt werden, in seinen Beschlüssen oder in seiner Ablehnung, bestimmte Gesetze zu schaffen".

„Der Reichstag ist als das höchste Organ unseres politischen Lebens anerkannt . . . Aber **über ihm steht das Volk** selber, das durch die Volksabstimmung seinen Willen souverän über dem Willen des Reichstags geltend machen kann".

Im Verfassungsausschuß führte der (demokratische) Abgeordnete Koch aus[2]):

„. . . . Wir haben ja bereits einzelne Bestimmungen über die Volksabstimmung in Art. 26 [3]). Sie stehen da unter dem Abschnitt: „Das Reich und seine Länder" [4]). Es liegt in der Natur der Sache, daß wir, wenn wir weitere Fälle der Volksabstimmung aufnehmen, einen besonderen Abschnitt in der Reichsverfassung brauchen mit der Ueberschrift: „Die Volksabstimmung". Die Volksabstimmung bedeutet nunmehr genau so gut einen Grundpfeiler der Verfassung wie der Reichspräsident, der Reichstag und der Reichsrat.

Sachlich sind wir nun der Ansicht, daß das, was der Entwurf in Art. 26 über Volksabstimmungen enthält und was wir bereits beschlossen haben, nicht genügt. Der Entwurf kennt die Volksabstimmung lediglich zu dem Zwecke, um über eine Meinungsverschiedenheit zwischen Reichstag und Reichsrat zu entscheiden. . . . . Wir sind grundsätzlich der Meinung, daß es sich empfiehlt, die Volksabstimmung in viel weiterem Umfange zuzulassen. *Wir sind nicht der Meinung, daß das Parlament die einzige Ausdrucksform der Demokratie ist*, wir glauben im Gegenteil, daß, je mehr Säulen für den demokratischen Aufbau des Staates geschaffen werden, umso sicherer der Volks-

---

1) Prot. der Nationalversammlung, 45. Sitzung S. 1263 B, 1266 A.

2) Prot. d. Verf. Ausschusses S. 307.

3) Volksentscheid bei Meinungsverschiedenheiten zwischen Reichstag und Reichsrat, jetzt Art. 74 Ab. 3.

4) jetzt unter dem V. Abschnitt „Die Reichsgesetzgebung".

wille festgestellt wird. Aus diesem Grunde sind wir dafür eingetreten, daß der Reichspräsident mit möglichst weiten Rechten in die Verfassung eingefügt wird, der ja auch aus einer unmittelbaren Wahl des Volkes hervorgeht. . . . Wir treten schließlich aber auch noch dafür ein, daß in letzter Konsequenz unserer Anschauung die Volksabstimmung da vorgenommen wird, wo es sich um große und wichtige Fragen des allgemeinen Interesses handelt.

Es darf nicht gesagt werden, daß nun eine solche Volksabstimmung unter allen Umständen radikal wirkt; es wird im Gegenteil sehr häufig der Fall sein, daß das Volk dasjenige, was die Rufer im Streit im Parlament als sehr wichtig fordern, nicht immer in seinen letzten Konsequenzen mitmachen will, sodaß eine Volksabstimmung unter Umständen den wirklichen Willen des Volkes feststellen kann.

Neben diesen grundsätzlichen Erwägungen sprechen für eine solche Volksabstimmung aber auch praktische Erwägungen. Es ist erzieherische Arbeit, die dadurch geleistet wird, denn es ist viel besser und wichtiger, daß das Volk einmal dazu kommt, sich über sachliche Fragen zu entscheiden, als immer nur über Personenfragen, bei der Proportionalwahl noch dazu über Personen, die ihm in einer fertigen Parteiliste vorgesetzt werden . . . ."[5]).

Die Entstehungsgeschichte der Reichsverfassung spricht also gegen die herrschende Auffassung, daß eine unmittelbare Willensäußerung des Reichsvolkes, der Aktivbürgerschaft, den mittelbaren Willensäußerungen durch das ordentliche Gesetzgebungsorgan nicht übergeordnet, sondern höchstens gleichgeordnet sei[6]). Da auch der Reichspräsident dem Parlament rechtlich nicht untergeordnet ist, sondern gleichberechtigt neben dem Parlament steht, sind nach der herrschenden Lehre im Deutschen Reich drei höchste Organe vorhanden, die im gleichen Range nebeneinander stehen sollen: das Reichsvolk, der Reichstag und der Reichspräsident. Die Unhaltbarkeit dieser Auffassung ist bereits mehrfach im Schrifttum dargelegt worden[7]).

---

5) Weitere Aeußerungen aus der Nationalversammlung und dem Verfassungsausschuß, s. Jacobi: Reichsgerichtspraxis I S. 241 Anm. 16 und Heyen S. 37—48.

6) für die herrschende Lehre s. z. B. W. Jellinek: Verfassung und Verwaltung S. 46, der von einem „Wettrennen" der beiden „Souveräne", dem Reichsvolk und dem normalen Verfassungsgesetzgeber, insbesondere dem Reichstag spricht. Zustimmend C. Schmitt: Legalität S. 69; s. ferner Anschütz, Kommentar S. 386 Bem. 4 zu Art. 73. W. Jellinek: Grenzen der Verfassungsgesetzgebung S. 9; ders. Handbuch des Staatsrechts Bd. II S. 181 f, 184 f; Schelcher, Fischers Zeitschr. Bd. 66 S. 285 f; Löwenstein: Erscheinungsformen S. 212 Anm. 1; Gebhard S. 346 Anm. 13 b zu Art. 73; C. Schmitt, Verfassungslehre S. 214 ff; ders.: Die geistesgeschichtliche Lage usw. S. 50 ff; ders. Vortrag: Die Weimarer Verfassung S. 46 ff.

7) s. Jacobi: Reichsverfassungsänderung, in Reichsgerichtspraxs Bd. I S. 233 ff; Erich Heyen: Das höchste Reichsorgan; Thoma, Handbuch d. Statsrechts

I Das Volk als Kreationsorgan.

Der Reichstag und der Reichspräsident, also die Organe, die nach der herrschenden Lehre gleichberechtigt neben dem Reichsvolke stehen sollen, werden vom Reichsvolk gewählt und müssen sich periodisch zur Neuwahl stellen. Aus diesem Kreationsverhältnis folgt aber noch nicht unbedingt eine Vorrangstellung des Reichsvolkes. Auch in Staaten mit absorptiver Repräsentation unterliegt ein voksgewähltes Organ, insbesondere das Parlament, periodischen Volkswahlen[8]).

II Das Reichsvolk als außerordentlicher Gesetzgeber.

Allgemein wird heute anerkannt, daß die Weimarer Reichsverfassung nicht nur ein parlamentarisches Gesetzgebungsverfahren, sondern in gewissen Grenzen auch ein unmittelbares Volksgesetzgebungsverfahren kennt. Mit Recht ist darauf hingewiesen worden, daß bei dem Volksgesetzgebungsverfahren der Weimarer Verfassung wieder zwei Verfahrensarten zu unterscheiden sind[9]):

1) Das **unselbständige Volksgesetzgebungsverfahren,** das eine Verbindung des parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens mit dem unmittelbaren Volksgesetzgebungsverfahren darstellt. Es sind dies die Fälle, in denen das Reichsvolk zur Entscheidung angerufen wird über Meinungsverschiedenheiten zwischen den Organen Reichstag, Reichspräsident und Reichsrat: Art. 73 Abs. 1, Art. 74 Abs. 3; Art. 73 Abs. 2; Art. 76 Abs. 2. In diesen vier Fällen bildet das Volk die letzte konfliktentscheidende Instanz bei einem Versagen des parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens (s. hierüber unter III, S. 20 ff).

2) Diesem unselbständigen Volksgesetzgebungsverfahren steht das **selbständige Volksgesetzgebungsverfahren** des Art. 73 Abs. 3 RV gegenüber: der Volksentscheid nach vorhergehendem Volksbegehren. Mit diesem Institut hat die Weimarer Verfassung das Reichsvolk zu einem selbständigen Gesetzgeber gemacht. Das Volksgesetzgebungsverfahren ist nicht den Erschwerungen und Hemmungen unterworfen wie das parlamentarische Gesetzgebungsverfahren. Das Reichsvolk beschließt das Gesetz ohne Mitwirkung anderer Organe.

Der Reichspräsident braucht sich dem in einem parlamentarischen Gesetz zum Ausdruck gekommenen Willen des Parla-

---

Bd. II S. 113 ff; Bühler: Komm. S. 40; ders. Reichs- u. Preuß.-Verw. Bl. 1931 S. 39; Hansen: Probleme der Volksgesetzgebung nach Reichsrecht S. 3 ff; Wilk S. 157; Carré de Malberg: La loi, expression de la volonté générale, S. 204—213.

Vor Jacobi und Heyen haben den Vorrang der Volksabstimmung vertreten: Hubert Heider S. 54 f; Venator, Arch. ö. R. Bd. 43 S. 97 f, 87; Hempel S. 17 ff; S. 22 ff; Wüst, 34. Deutscher Juristentag Bd. 2 S. 261.

8) vgl. auch die Wahl des Papstes durch das Kardinalskollegium.

9) Vgl. hierzu jetzt C. Schmitt: Legalität S. 62.

ments nicht zu fügen. Denn er hat die Möglichkeit, bei jedem Gesetz die Entscheidung des Volkes anzurufen (Art. 73 Abs. 1). Aber an den im volksbeschlossenen Gesetz zum Ausdruck gekommenen Willen des Volkes ist er gebunden. Er muß das volksbeschlossene Gesetz verkünden.

Für Verfassungsänderungen im Volksgesetzgebungsverfahren verlangt die Reichsverfassung nicht dieselbe Mehrheit wie bei dem parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren; nicht eine qualifizierte Zweidrittelmehrheit ist erforderlich, sondern es genügt die einfache Mehrheit der Stimmberechtigten. Es ist durchaus zutreffend, hierin eine „Mißtrauenserklärung gegen den parlamentarischen Gesetzgebungsstaat"[10]) zu sehen. Die Einrichtung des selbständigen und auch des unselbständigen Volksgesetzgebungsverfahrens ist ja schon ein deutliches Zeugnis für das Mißtrauen gegenüber dem repräsentativen System[11]). Sie zeigt, daß als höchster Grundsatz nicht das Repräsentativsystem, sondern das demokratische System die gesamte Weimarer Verfassung beherrscht. Nur aus dem demokratischen Gedanken heraus ist es zu erklären, daß die Reichsverfassung sich bei Verfassungsänderungen durch das Volk mit einer einfachen Mehrheit der Stimmberechtigten begnügt. Im Volksgesetzgebungsverfahren soll das Volk „in seiner unmittelbaren Identität" die Möglichkeit haben, seinen Willen zum Ausdruck zu bringen auch gegen den Willen seiner Repräsentanten, Reichstag und Reichspräsidenten.

Bei einem **einfachen** Gesetz im selbständigen Volksgesetzgebungsverfahren, also bei einem nicht verfassungsändernden Volksentscheid nach vorhergehendem Volksbegehren ist es gleichgültig, wieviel Stimmberechtigte sich an der Abstimmung beteiligen. Es entscheidet die einfache Mehrheit der Abstimmenden. Die Erschwerung des Art. 75 — Beteiligung der Mehrheit der Stimmberechtigten an der Abstimmung — findet auf das selbständige Volksgesetzgebungsverfahren des Art. 73 Abs. 3 keine Anwendung[12]). Art. 75 RV bezieht sich nur auf das unselbständige Volksgesetzgebungsverfahren, also auf die Fälle, in denen das Volk als konfliktentscheidende Instanz angerufen wird. Die herrschende Lehre behauptet dagegen, Art. 75 wäre auch dann anzuwenden, wenn der Reichstag einen im Wege des Volksbegehrens (gemäß Art. 73 Abs. 3 RV) an ihn gelangten Gesetzentwurf abgelehnt hat[13])

Mit dieser Auslegung versucht man, das selbständige Volksgesetzgebungsverfahren überhaupt unmöglich zu machen. Es wird

10) so C. Schmitt: Legalität S. 67.

11) Vgl. Bryce: Moderne Demokratien Bd. III S. 91 ff.

12) so auch Bühler: Komm. zu Art. 75; C. Schmitt: Legalität S. 67 und mit überzeugenden Hinweisen auf die Entstehungsgeschichte des Art. 75 RV jetzt W. Jellinek, „Reich und Länder" 1933 S. 7.

13) s. Anschütz, Komm. Bem. 2 u. 3. zu Art. 75 und die dort Genannten.

auf diese Weise der Unterschied zwischen einem einfachen und einem verfassungsändernden Volksentscheid aufgehoben. Denn es ist jetzt für die Gegner des betreffenden Volksentscheids das Gegebene und Vorteilhafteste, wenn sie der Abstimmung fernbleiben. Man hat dann mit einer solchen Auslegung zweierlei erreicht: Da die Gegner sich an der Abstimmung nicht beteiligen, ist für **jeden** Volksentscheid die Zustimmung der Mehrheit sämtlicher Stimmberechtigten erforderlich. Ein jeder Volksentscheid kann also nur dann angenommen werden, wenn er den Erfordernissen eines **verfassungsändernden Volksentscheids auf Volksbegehren** (Art. 76 Abs. 1 Satz 4) entspricht. Hiermit hat man dann zugleich die öffentliche Abstimmung bei jedem Volksentscheid durchgesetzt und so die praktische Durchführbarkeit des Verfahrens ungeheuer erschwert.

Eine solche Auslegung widerspricht der Verfassung. Art. 75 greift nur dann ein, „wenn ein positiver Gesetzesbeschluß des Reichstages umgestoßen werden soll, nicht auch, wenn der Reichstag nach Art. 73 Abs. 3 einen Volksgesetzgebungsantrag abgelehnt hat und nun das Volksentscheidsverfahren weitergeht" (so Bühler, Komm. S. 88).

III. Das Reichsvolk als konfliktentscheidende Instanz.

In den Fällen des unselbständigen Volksgesetzgebungsverfahrens ist das Reichsvolk die entscheidende Instanz bei einem Konflikt zwischen Reichstag, Reichspräsidenten und Reichsrat (Art. 73 Abs. 1; Art. 74 Abs. 3; Art. 73 Abs. 2; Art. 76 Abs. 2). Die gleiche Rolle ist dem Reichsvolk von der Verfassung zuerkannt bei der Auflösung des Reichstages durch den Reichspräsidenten (Art. 25 RV) und bei der Absetzung des Reichspräsidenten auf Antrag des Reichstags (Art. 43 Abs. 2).

1. Der **Reichspräsident** hat bei einem Konflikt mit dem Reichstag verschiedene Möglichkeiten, die Entscheidung des Volkes anzurufen.

a) Richtet sich der Widerstand des Reichspräsidenten gegen ein einzelnes Gesetz, so kann er dieses Gesetz in jedem Falle innerhalb eines Monats nach der Beschlußfassung durch den Reichstag zum Volksentscheid bringen (Art. 73 Abs. 1 RV).

b) Ferner kann der Reichspräsident einen Volksentscheid anordnen bei einem Konflikt zwischen Reichstag und Reichsrat gemäß Art. 74 Abs. 3. RV.

c) Seine Hauptwaffe gegen das Parlament besteht jedoch in dem Recht, den Reichstag aufzulösen und die Entscheidung des Volkes durch Neuwahlen herbeizuführen. Bei einem Konflikt mit dem Parlament kann also der Reichspräsident entweder einen Volksentscheid über ein vom Reichstag beschlossenes einzelnes Ge-

setz anordnen (Art. 73 Abs. 1), oder er kann den Reichstag auflösen (Art. 25).

Dieses Recht der Parlamentsauflösung hat ausgesprochen plebiszitären Charakter. Es ist gegen das repräsentative System gerichtet. In Weimar war man sich dessen durchaus bewußt. Der Reichsinnenminister Dr. Preuß führte im Verfassungsausschuß aus:[14]) „Der Berichterstatter[15]) hat Bedenken wegen der Bedeutung des Begriffs „aus gleichem Anlaß" geäußert. Der Sinn dieser Bestimmung ist wohl klar. Der Reichspräsident und die Regierung sollen nicht die Möglichkeit haben, durch immer wiederkehrende Auflösungen wegen derselben Frage — ich erinnere an die Konfliktzeit — zu versuchen, den Reichstag und die Wählerschaft allmählich mürbe zu machen. **Durch die Auflösung wird Berufung an die Wähler eingelegt. Das Urteil der Wähler ist endgültig.** In derselben Frage soll keine neue Berufung eingelegt werden"[16]).

Bei der zweiten Lesung der Verfassung in der Nationalversammlung[17]) sagte der Abgeordnete Katzenstein (Soz.-Dem.): „Der Reichspräsident hat das Recht, gegen Gesetze, die der Reichstag gegeben hat, die Entscheidung des Volkes anzurufen; in gewissen Fällen ist er dazu verpflichtet .... Der Reichspräsident ist berechtigt, den Reichstag aufzulösen, jedoch nur einmal aus dem gleichen Anlaß. Wenn das Volk die Haltung des Reichstags in der in Rede stehenden Frage gebilligt hat, so ist das Recht des Reichspräsidenten zur Auflösung verwirkt. Er kann in einem neuen Falle wieder davon Gebrauch machen. In diesem Falle ist er dazu nicht mehr imstande".

Das Volk soll also die Entscheidung treffen bei einem Konflikt zwischen dem Reichspräsidenten und dem Reichstag. Aus diesem Grunde darf der Reichspräsident den Reichstag auch nur einmal aus dem gleichen Anlaß auflösen (Art. 25 RV). Nicht der Wille der Exekutive, sondern der Wille des Volkes soll ausschlaggebend sein; das Volk hat hier die letzte Entscheidung.

Aus der verfassungsrechtlichen Praxis ist bezeichnend die Begründung zu mehreren Auflösungsverordnungen. Die vom Reichspräsidenten Ebert erlassene Verordnung vom 20. Oktober 1924 (RGBl. S. 713) hatte folgenden Wortlaut: „Parlamentarische Schwierigkeiten machen die Beibehaltung der gegenwärtigen Regierung und gleichzeitig die Bildung einer neuen Regierung auf der Grundlage der bisher befolgten Innen- und Außenpolitik unmöglich. Auf Grund des Art. 25 RV löse ich deshalb den Reichs-

14) Prot. d. Verf. Aussch. S. 251.
15) Dr. Cohn.
16) Hervorhebung nicht im Original. — Vgl. auch Bryce Bd. III S. 102: „Das Urteil des Volkes ist ein Endurteil, gegen das es keine Berufung gibt."
17) 45. Sitzung S. 1263 B.

tag auf." Durch die von dem Reichspräsidenten von Hindenburg am 4. Juni 1932 ergangene Verordnung wurde der Reichstag mit der Begründung aufgelöst, daß er „nach dem Ergebnis der in den letzten Monaten stattgefundenen Wahlen zu den Landtagen der deutschen Länder dem politischen Willen des deutschen Volkes nicht mehr entspricht". Auch die Begründung zur Auflösungsverordnung vom 1. Februar 1933 (RGBl. S. 45) bringt deutlich den plebiszitären Charakter des Art. 25 RV zum Ausdruck: „Nachdem sich die Bildung einer arbeitsfähigen Mehrheit als nicht möglich herausgestellt hat, löse ich auf Grund des Art. 25 der Reichsverfassung den Reichstag auf, damit das deutsche Volk durch Wahl eines neuen Reichstages zu der Neubildung der Regierung des nationalen Zusammenschlusses Stellung nimmt"[18]).

Aus der Natur der Parlamentsauflösung als eines Appells an das Reichsvolk ergibt sich auch, daß ein Mißtrauensvotum des Reichstags die Regierung nicht zum Rücktritt und ein Aufhebungsverlangen des Reichstags den Reichspräsidenten nicht zur Aufhebung der Diktaturmaßnahme zwingt, wenn der Reichspräsident hierauf unverzüglich den Reichstag auflöst, um das Volk in dem Konflikt durch Neuwahlen entscheiden zu lassen[19]).

2. a) Diesem Recht des Reichspräsidenten zur Auflösung des Parlaments steht auf der anderen Seite das Recht des Reichstags gegenüber, durch einen mit Zweidrittelmehrheit gefaßten Antrag eine Volksabstimmung über die Absetzung des Reichspräsidenten herbeizuführen (Art. 43 Abs. 2 RV). Hier zeigt sich besonders deutlich, daß das Reichsvolk nicht im gleichen Rang neben den Reichsorganen Reichstag und Reichspräsident steht, sondern daß es beiden Organen in gewissem Sinne übergeordnet ist: das Volk entscheidet sich entweder für den Reichspräsidenten oder für den Reichstag. Wird in der Volksabstimmung der Antrag des Reichstags auf Absetzung des Reichspräsidenten abgelehnt, so gilt dies als Neuwahl des Reichspräsidenten auf eine volle Amtsdauer von sieben Jahren. Zugleich hat diese Ablehnung die Auflösung des Reichstags zur Folge. Der Reichstag kann also nur dann den Antrag auf Absetzung des Reichspräsidenten stellen, wenn er bereit ist, sein eigenes Dasein aufs Spiel zu setzen.

Der Reichstag selbst kann eine Absetzung des Reichspräsidenten nicht aussprechen, wohl kann er den Reichskanzler und die Reichsminister durch ausdrückliche Vertrauensentziehung zum Rücktritt zwingen (Art. 54), falls der Reichspräsident den Reichstag hierauf

---

18) Auf die Frage nach der Rechtmäßigkeit der verschiedenen Reichstagsauflösungen kann hier nicht eingegangen werden.

19) so auch W. Jellinek. Verf. u. Verw. S. 87; ders. „Reich u. Länder" 1933 S. 4 u. 9; C. Schmitt, Verf. Lehre S. 359; anders die herrschende Meinung.

nicht unverzüglich auflöst. Den Reichspräsidenten kann jedoch der Reichstag nicht unmittelbar durch einen Beschluß absetzen, auch wenn er diesen Beschluß mit der besonderen Zweidrittelmehrheit des Art. 76 Abs. 1 faßt. Eine solche Umgehung des in Art. 43 Abs. 2 geregelten plebiszitären Verfahrens für die Absetzung des Reichspräsidenten würde verfassungswidrig sein[20]). Gerade die Regelung des Absetzungsverfahrens zeigt, daß der Reichstag nicht über dem Reichspräsidenten steht. Beide stehen sich vielmehr gleichberechtigt gegenüber. Hiermit ist ein Absolutismus des Parlaments durch die Verfassung abgelehnt. Zugleich geht aus dieser Regelung aber hervor, daß Reichstag, Reichspräsident und Reichsvolk nicht lediglich gleichberechtigt nebeneinander stehen, sondern daß das Volk in den verfassungsmäßig anerkannten unmittelbar demokratischen Einrichtungen den beiden anderen Organen übergeordnet ist. Ein französischer Beurteiler der Reichsverfassung, Carré de Malberg, hat dieses Verhältnis zutreffend als die Gleichheit von Reichstag und Reichspräsident vor dem Volke bezeichnet[21]).

b) Auch eine **Reichstagsminderheit** kann den Anstoß zu einem Volksgesetzgebungsverfahren geben. Ein Drittel des Reichstags kann verlangen, daß die Verkündung eines Reichsgesetzes um zwei Monate ausgesetzt wird (Art. 72 Abs. 1 Satz 1 RV). Darauf kann ein Zwanzigstel der Stimmberechtigten beantragen, das Gesetz dem Volksentscheid zu unterbreiten (Art. 73 Abs. 2). Allerdings kann dieses Recht der Reichstagsminderheit nicht geltend gemacht werden, wenn die Minderheit die Mehrheit des Reichstages und des Reichsrates sowie den Reichspräsidenten gegen sich hat. Wenn Reichstag und Reichsrat das Gesetz entgegen der Reichstagsminderheit für dringend erklären, so kann der Reichspräsident trotz des Aussetzungsverlangens der Reichstagsminderheit das Gesetz verkünden (Art. 72 Satz 2). Die Verfassung überläßt es hier dem Reichspräsidenten, ob er bei einem Konflikt einer Reichstagsminderheit gegenüber der Mehrheit von Reichstag und Reichsrat die Entscheidung des Volkes anrufen will. Er kann über dieses Gesetz — wie über jedes Gesetz — den Volksentscheid anordnen (Art. 73 Abs. 1).

3. Bei einer Verfassungsänderung kann auch der **Reichsrat**, wenn er mit der Aenderung nicht einverstanden ist, die Entscheidung des Volkes anrufen. Die Reichsverfassung hat dem Reichsrat das Recht gegeben, einen Volksentscheid zu erzwingen, wenn der Reichstag entgegen dem Einspruch des Reichsrats eine Verfassungsänderung beschlossen hat (Art. 76 Abs. 2 RV). Besonders

---

20) so auch Triepel, 33. Deutsch. Juristentag S. 48; Jeselsohn S. 85; W. Jellinek, Grenzen d. Verf. Gesetzgebung S. 8.

21) s. Carré de Malberg S. 206, 207, 208: „l'égalité devant le peuple".

bemerkenswert ist aber, daß bereits eine Reichsratsminderheit von einem Drittel plus einer Stimme dieses Recht geltend machen kann. Diese Reichsratsminderheit genügt für den Einspruch des Reichsrats gegen ein verfassungsänderndes Gesetz (Art. 76 Abs. 1 Satz 3; Art. 74 Abs. 1 u. 2 RV), folglich auch für das Verlangen des Volksentscheids nach Art. 76 Abs. 2[22]). Somit könnte z. B. Preußen bei jeder ihm nicht genehmen Verfassungsänderung einen Volksentscheid erzwingen, — falls Einigkeit zwischen den Regierungs- und Provinzialstimmen besteht: der Reichsrat hat zur Zeit 66 Mitglieder, davon entfallen auf Preußen 26. Für einen verfassungsändernden Beschluß sind 44 Stimmen (Zweidrittelmehrheit) erforderlich. Daher können bereits 23 Reichsratsmitglieder Einspruch gegen ein verfassungsänderndes Gesetz einlegen und gemäß Art. 76 Abs. 2 RV einen Volksentscheid erzwingen.

Die Regelung des Art. 76 Abs. 2 RV dient in erster Linie dem Schutz des bundesstaatlichen Prinzips, das aber dem demokratischen Prinzip untergeordnet ist: auch hier hat das Reichsvolk die oberste Entscheidung.

IV. Der Vorrang der unmittelbaren Volkswillensäußerung.

Die bisherigen Darlegungen ergeben, daß die Weimarer Reichsverfassung nicht lediglich ein unsystematisches Nebeneinander verschiedenster Grundsätze, des bundesstaatlichen, repräsentativen und demokratischen Prinzips enthält. Sie beruht vielmehr auf einem System einer einheitlichen Organisation: Reichstag und Reichspräsident stehen im gleichen Range nebeneinander. Ihre Gleichordnung beruht aber auf einer demokratischen Grundlage; sie ist nicht etwa aus der Gewaltenteilungslehre Montesquieus herzuleiten. Die Gewaltenteilungslehre ist in der Weimarer Verfassung nicht folgerecht durchgeführt worden, trotz der Ueberschriften des 5., 6. und 7. Abschnitts des ersten Hauptteils: „Reichsgesetzgebung", „Reichsverwaltung", „Rechtsprechung". Insbesondere ist „im 6. Abschnitt nicht eine selbständige Exekutivgewalt begründet oder näher umschrieben"[23]). Der Gewaltenteilungslehre steht aber besonders der Art. 48 Abs. 2 RV entgegen, der dem Reichspräsidenten mit der Diktaturgewalt bedeutend weitgehendere Rechte überträgt, als sie einer Exekutivgewalt zustehen könnten, der dem Reichspräsidenten vielmehr den Charakter eines außerordentlichen Gesetzgebers neben dem parlamentarischen Gesetzgeber verleiht[24]).

Die Gleichordnung zwischen Reichstag und Reichspräsidenten beruht also auf einer demokratischen Grundlage: über beiden Or-

---

22) so die herrschende Lehre: s. Anschütz, Komm. Bem. 6 zu Art. 76 und die dort Genannten.

23) so Bühler, Komm. S. 176.

24) So wenigstens nach der im Laufe der Zeit gewonnenen Bedeutung

ganen steht, soweit die Reichsverfassung Einrichtungen der unmittelbaren Demokratie anerkennt, das Volk als höchstes Organ. Deshalb ist es richtig, von einer Gleichheit beider Organe vor dem Volke zu sprechen[25]). Aus diesem Gedanken heraus sind auch die Art. 25 RV (das Recht des Reichspräsidenten, den Reichstag aufzulösen) und der Art. 43 Abs. 2 (die Absetzung des Reichspräsidenten durch Volksabstimung) zu erklären.

Nach dieser in der Weimarer Reichsverfassung festgelegten Rangordnung bildet das Volk die Verkörperung der Einheit des Deutschen Reiches. Daher steht mit Recht an der Spitze der Verfassung das Bekenntnis zum demokratischen Prinzip, der Grundsatz der Volkssouveränität: „das Deutsche Reich ist eine Republik, die Staatsgewalt geht vom Volke aus" (Art. 1).

Es ist unberechtigt, von einem „unsystematischen Nebeneinander von parlamentarischem und plebiszitärem Gesetzgeber"[26]) innerhalb der Weimarer Verfassung zu sprechen. Allerdings müßte ein Nebeneinander beider Systeme als unsystematisch bezeichnet werden. Dann würde die Organisation des Reiches keine einheitliche Spitze haben. Vielmehr würden, wie die herrschende Lehre auch annimmt, drei höchste Reichsorgane bestehen: Reichstag, Reichspräsident und Reichsvolk. Die Folge dieser Gleichordnung wäre ein Ringen der drei Organe um die tatsächliche Macht im Staat, ein „Wettrennen der Souveräne"[27]), das sich besonders auswirken würde zwischen Reichstag und Reichspräsidenten.

Doch fragt es sich, ob Einrichtungen der mittelbaren Demokratie innerhalb eines Verfassungssystems überhaupt im gleichen Range neben Einrichtungen der unmittelbaren Demokratie bestehen können. Diese Frage ist zu verneinen. Carl Schmitt behauptet mit der herrschenden Lehre allerdings die Gleichordnung von Reichsvolk und Reichstag. Doch trotzdem spricht er von einer „unvermeidlichen Konsequenz des demokratischen Denkens"[28]), die Einrichtungen der unmittelbaren Demokratie denen der sogenannten mittelbaren Demokratie des parlamentarischen Staates überzuordnen. Auch erkennt er an, daß in den Fällen des unselbständigen Volksgesetzgebungsverfahrens (Art. 73 Abs. 1, Art. 73 Abs. 2. Art. 74 Abs. 3, Art. 76 Abs. 2) das unmittelbar bestimmende Volk „als letzte konfliktentscheidende Instanz"[29]) entscheidet, und daß bei dem selbständigen Volksgesetzgebungsverfahren (Art. 73 Abs. 3) das Volk als „außerordentlicher Gesetzgeber gegenüber und auch

des Art. 48.

25) so Carré de Malberg S. 206, 207, 208.
26) so C. Schmitt: Legalität S. 69.
27) Ausdruck von W. Jellinek, Verf. u. Verw. S. 46.
28) Legalität S. 65.
29) Legalität S. 62.

wohl über dem Parlament"[30]) tätig wird. Trotzdem behauptet er jedoch: „angesichts der unsystematischen Halbheit" des plebiszitär-demokratischen Systems neben dem parlamentarischen System innerhalb der Reichsverfassung lasse sich „mit rationalen rechtswissenschaftlichen Argumenten nicht ausmachen, welches von beiden Systemen das höhere sei"[31]).

Zu diesem Ergebnis kann aber Schmitt nur deshalb kommen, weil er Beweisgründe aus der unmittelbaren Demokratie ablehnt[32]). Es ist m. E. aber unmöglich, sich bei Beurteilung des Weimarer Verfassungssystems lediglich auf Beweisgründe des Repräsentativsystems zu stützen, wie es C. Schmitt in Uebereinstimmung mit der herrschenden Lehre versucht[33]). Das Deutsche Reich auf Grund der Weimarer Verfassung ist eben kein reiner parlamentarischer Gesetzgebungsstaat; er beruht vielmehr auf einer Verbindung der mittelbaren und unmittelbaren Demokratie, auf einer Verbindung des Parlamentarismus mit der direkten Demokratie. Der demokratische Gedanke beherrscht die gesamte Verfassung. Deshalb geht es auch fehl, wenn Schmitt[34]) meint, ein Vorrang der Volksabstimmung sei „nur dann sicher und zweifellos, wenn die Verfassung eindeutig das plebiszitäre System unmittelbarer Demokratie **an die Stelle** des parlamentarischen Gesetzgebungsstaates und seines Legalitätssystems **gesetzt** hätte"[35]). Bei der bewußten Betonung des demokratischen Prinzips durch die Weimarer Verfassung müßte vielmehr umgekehrt für die Behauptung der Gleichordnung von Reichsvolk und Reichstag zunächst der Beweis erbracht werden, daß die Weimarer Verfassung das demokratische Prinzip verwirft und allein auf dem Prinzip des Parlamentarismus aufgebaut ist.

Der Vorrang der verfassungsmäßigen Einrichtungen der unmittelbaren Demokratie ist nicht nur von den Mitgliedern der Weimarer Nationalversammlung klar betont worden, er ist auch im Verfassungssystem rechtlich anerkannt. Daß die plebiszitär-demokratischen Einrichtungen sich auch gegen das parlamentarische System richten können, liegt in der Natur der Sache[36]) und war auch der Nationalversammlung durchaus bekannt. Im Verfassungsausschuß führte der sozialdemokratische Abgeordnete Dr. Quark aus[37]): Die Volksabstimmung komme nach der Reichsverfassung „nur als äußerstes Mittel in Betracht, ... wenn

30) Legalität S. 63.
31) Legalität S. 68.
32) Legalität S. 64 unten.
33) Legalität S. 64, 69 unten.
34) Legalität S. 63.
35) Hervorhebung nicht bei Schmitt.
36) s. Bryce Bd. III S. 91.
37) Prot. d. Verf. Aussch. S. 312.

einmal sogar das parlamentarische System selbst versagt". Auch die oben (S. 16 f) angeführten Ausführungen des demokratischen Abgeordneten Koch bewegen sich in dieser Richtung.

Aus den angeführten Gründen ist es daher rechtlich nicht haltbar, wenn C. Schmitt von einem „unsystematischen Nebeneinander"[38]) der unmittelbar und mittelbar demokratischen Einrichtungen innerhalb der Weimarer Verfassung, von einer „unsystematischen Halbheit"[39]) spricht. Früher hatte sich C. Schmitt über den Wert dieser Einrichtungen ganz anders geäußert, wenn er auch nicht den Vorrang der plebiszitär-demokratischen Einrichtungen anerkannt hat. In einem, im Oktober 1930 gehaltenen Vortrag über „die Weimarer Verfassung" führte er aus (S. 46): Die Organisation der Weimarer Verfassung beruhe „auf einer ganz bewußten Balancierung, einer Abwägung von parlamentarischer Demokratie und plebiszitärer Demokratie". Auf die Frage nach der Reformbedürftigkeit wesentlicher Bestimmungen der Reichsverfassung erwiderte Carl Schmitt (S. 53 unten): Es würde sich — abgesehen von dem bundesstaatlichen Problem — um die Organisation des im Vortrag dargelegten „Problems einer Balance von parlamentarischer und plebiszitärer Demokratie handeln. Diese Organisation halte ich nicht für reformbedürftig, sondern für ganz ausgezeichnet und für das Beste, was man in einer demokratischen Verfassung finden kann". Auch in seiner Schrift „Der Hüter der Verfassung" (1931 S. 116 oben) betont er, der erste organisatorische Hauptteil der Reichsverfassung enthalte „außer den bundesstaatsrechtlichen Bestimmungen eine im Prinzip gut durchdachte Balancierung der parlamentarischen mit der plebiszitären Demokratie."

Einen Einwand, der manchmal gegen den Vorrang der unmittelbaren Volkswillensäußerung geltend gemacht wird und sich auf die Systematik der Verfassungsurkunde stützen soll, sollte man besser nicht mehr vorbringen: die Reichsverfassung widme im Gegensatz zu den Organen Reichstag, Reichspräsident und Reichsregierung dem Organ Reichsvolk keinen besonderen Abschnitt. Seine Funktionen seien vielmehr an den verschiedensten Stellen der Reichsverfassung erwähnt. Hierauf gibt Heyen (S. 30) eine in der Sprache zwar etwas kräftige, aber sachlich zutreffende Antwort: „Für die Machtstellung eines Organs ist es gleichgültig, ob seine Befugnisse in einem besonderen Kapitel in Lapidarschrift zusammengefaßt sind. Auch kommt die Machtstellung des Reichsvolkes in der Präambel und im Art. 1 RV tönend genug zum Ausdruck."

Gegen die herrschende Lehre der Gleichordnung von Reichs-

38) Legalität S. 69.
39) Legalität S. 68.

volk und Reichstag spricht nicht zuletzt auch die verfassungsrechtliche Praxis seit Bestehen der Reichsverfassung. Die Verfassungswirklichkeit kennt nur eine plebiszitär-demokratische Legitimität des Reichspräsidenten wie auch des Reichstages. Auch Carl Schmitt muß daher im Ergebnis anerkennen, daß in der Praxis Einrichtungen der unmittelbaren und mittelbaren Demokratie nicht im gleichen Range nebeneinander bestehen können. Das plebiszitär-demokratische Legitimitätssystem entfalte „unvermeidlich seine inneren Konsequenzen" (Legalität S. 69). So muß Schmitt schließlich doch feststellen, daß „die plebiszitäre Legitimität die einzige Art staatlicher Rechtfertigung" sei, „die heute allgemein als gültig anerkannt sein dürfte" (ebd. S. 93). Es ist aber nicht so, daß gegenwärtig die plebiszitäre Legitimität als einziges anerkanntes Rechtfertigungssystem „übrig geblieben" sei (Schmitt, Legalität S. 93). Die verfassungsrechtliche Praxis bestätigt hier vielmehr die Unrichtigkeit der herrschenden Lehre von der Gleichordnung zwischen Reichstag, Reichspräsidenten und Reichsvolk.

Nach der Weimarer Verfassung ist also die unmittelbare Willensäußerung des Reichsvolkes der Willensäußerung des Reichstages übergeordnet. Das Reichsvolk ist das höchste Organ im Reich. Zwar ist seine Zuständigkeit nicht unbeschränkt[40]). Das Reichsvolk vereinigt nicht[41]) alle Rechte der Staatsgewalt in sich, könnte also z. B. keine richterlichen Akte beschließen. Ein solcher gewaltenvereinigender Absolutismus ist der Reichsverfassung fremd. Nur hinsichtlich der verfassungsmäßig anerkannten unmittelbar demokratischen Einrichtungen ist das Reichsvolk den übrigen Reichsorganen übergeordnet. Die Zuständigkeit des Reichsvolkes als außerordentlichen Gesetzgebungsorgans reicht grundsätzlich nicht weiter als die des ordentlichen Gesetzgebungsorgans. Darauf, daß das Reichsvolk von seinen verfassungsmäßigen Rechten tatsächlich nur selten Gebrauch machen kann, kommt es nicht an. Das beeinträchtigt seine Stellung als höchstes Reichsorgan nicht[42]). Ausschlaggebend ist nur, daß das Reichsvolk nach der Verfassung jederzeit die Möglichkeit hat, seine verfassungsmäßigen Rechte geltend zu machen[43]).

Allerdings hat ein volksbeschlossenes Gesetz nicht die Bedeutung, daß es nur wieder durch eine Volksabstimmung aufgehoben

---

40) wie z. B. Heyen S. 51; Carré de Malberg S. 209 unten, S. 206, 210 annehmen. Mit dem Wesen eines höchsten Staatsorgans ist sogar eine sehr weitgehende Beschränkung der Zuständigkeit vereinbar; siehe G. Jellinek, Allgemeine Staatslehre S. 557.

41) wie Thoma mit Recht hervorgehoben hat: Handbuch des Staatsrechts Bd. II S. 115 f.

42) wie Schelcher, Fischers Zeitschr. Bd. 66 S. 286 annimmt.

43) s. hierzu Carré de Malberg S. 209 f.

oder geändert werden könnte. Man wird vielmehr[44]) eine Aufhebung durch einen neu gewählten Reichstag für zulässig halten können, da auch die Neuwahl des Reichstages als eine unmittelbare Willensäußerung des Volkes zu werten ist. Der zur Zeit des Volksentscheids bestehende Reichstag kann ein volksbeschlossenes Gesetz nicht aufheben oder ändern, wohl aber jeder später gewählte Reichstag.

Im Schrifttum spricht man oft nur von einem Vorrang des Volksentscheids. Richtiger sollte man von einem Vorrang der verfassungsmäßigen Volksabstimmung sprechen, womit auch die Fälle des Art. 25 und des Art. 43 Abs. 2, sowie der in den Art. 22, 17 und 41 RV zum Ausdruck gekommene Grundsatz der Volkswahlen erfaßt würden.

Aus diesem Vorrang der unmittelbaren Volkswillensäußerung folgt aber, daß der Reichstag (und die an der parlamentarischen Gesetzgebung mitwirkenden Organe) die in der Verfassung anerkannten Elemente der unmittelbaren Demokratie, insbesondere das Recht der Volkswahlen (Art. 22, 17, 41 RV) nicht unter Ausschaltung des Volkes allgemein beseitigen oder einschränken oder im Einzelfalle ausschalten darf, auch nicht in der für Verfassungsänderungen vorgeschriebenen Form des Art. 76 RV. Nur nach vorheriger Volksabstimmung kann eine solche Einschränkung vorgenommen werden. Ohne Befragung des Volkes kann der Reichstag (zusammen mit dem Reichspräsidenten und Reichsrat) die Organisation des Reiches nicht zum Nachteil des Volkes ändern, noch die unmittelbar demokratischen Elemente der Reichsverfassung im Einzelfall beschränken[45]).

Zum Teil viel zu weitgehend sind die rechtlichen Folgerungen, die Heyen aus der Stellung des Reichsvolkes als höchsten Organs ziehen will. (Heyen S. 51 ff). So kann insbesondere ein Widerstandsrecht des Volkes hieraus nicht hergeleitet werden[46]). Ein solches Widerstandsrecht könnte nur außerhalb der positiven Rechtsordnung, — wie bei Rousseau — nur **über** dem Verfassungsrecht bestehen als naturrechtliches Majestätsrecht[47]). Deshalb lag auch für Locke dieses Recht des „Appells an den Himmel" als Ausfluß des **natürlichen** Rechts auf Selbsterhaltung **vor** jeder

---

44) mit Jacobi, Reichsgerichtspr. Bd. 1 S. 256 f und Thoma, Handbuch des Staatsrechts Bd. II S. 116.

45) s. Jacobi, RG Pr. Bd. I S. 257; Heyen S. 59, 52 ff; Bühler: Reichs- u. pr. Verw. Bl. 1931 S. 39; abweichend hier Thoma, Handb. d. St. R. Bd. II S. 155 ff; Grundrechtskomm. Bd. I S. 45 f, der einzelfallmäßige Verfassungsdurchbrechungen für zuläßig hält, sofern nicht ein offensichtlicher Mißbrauch vorliegt; s. hierzu auch S. 47.

46) Hiergegen auch Wilk S. 157 Anm. 28, der im übrigen Heyen zustimmt, und Liermann, Arch. ö. Recht NF 22 S. 302.

47) Vgl. Contrat social, Buch III Kap. 10 Abs. 6.

positiven Herrschaftsordnung[48].) Unhaltbar ist es daher, wenn Heyen den Art. 35 der Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte aus der französischen Verfassung vom 24. 6. 1793, der auf Robespierre zurückgeht, für geltendes Recht erklärt:

„Wenn die Regierung die Rechte des Volkes verletzt, ist der Aufstand für das Volk und für jeden Teil des Volkes das heiligste der Rechte und die unumgänglichste der Pflichten[49])".

Auch in Frankreich wird ein Widerstandsrecht des Volkes in der Rechtslehre abgelehnt. „La Théorie de la résistance à l'oppression est une théorie politique, non juridique .... Une constitution ne peut pas, à l'avance, organiser la révolution et le cours extra-juridique à la force"[50]).

In den deutschen Ländern ist das rechtliche Verhältnis zwischen den Organen Volk und Volksvertretung grundsätzlich das gleiche wie im Reich[51]). Auch hier steht das Staatsvolk grundsätzlich über dem Parlament.

Alle deutschen Landesverfassungen erkennen ein Volksgesetzgebungsverfahren an, und zwar das selbständige (Volksentscheid auf Volksbegehren) wie auch das unselbständige, in dem das Staatsvolk bei einem Konflikt zwischen den an der parlamentarischen Gesetzgebung beteiligten Staatsorganen die Entscheidung fällt. Nur Bremen, Lübeck und Anhalt kennen ein Volksbegehren nicht, sondern nur das unselbständige Volksgesetzgebungsverfahren[52]). Ferner kann in den deutschen Ländern das Staatsvolk durch Volksbegehren und Volksentscheid die Auflösung des Land-

---

48) s. Redslob: Die Staatstheorien der französischen Nationlaversammlung von 1789 S. 50 f; Ritterbusch S. 25 ff; O. Gierke: Althusius S. 313 ff, bes. S. 316; Ueber Kants unbedingte Ablehnung des Widerstandsrechts s. Walz: Die Staatsidee des Rationalismus usw. S. 221 f.

49) Seltsamerweise bezeichnet Heyen die angeführte Bestimmung nur als einen Satz Robespierre's, ohne zu erwähnen, daß es sich hier um einen Rechtssatz aus der früheren französischen Verfassung von 1793 handelt. — s. Duguit-Monnier S. 69: Art. 35: „Quand le gouvernement viole des droits du peuple l'insurrection est pour le peuple et pour chaque portion de peuple le plus sacré des droits et le plus indispensable des devoirs". Heyen (S. 62) zitiert nach Carry Brachvogel: „Robespierre" in „Menschen, Völker, Zeiten. Eine Kulturgeschichte in Einzeldarstellungen", hrg. von M. Kemmerich, Bd. IV. Doch muß es heißen, Brachvogel S. 121, nicht S. 29.

50) so Barthélemy et Duez S. 243; s. aber Duguit, Traité III, S. 735 ff, der das Recht zum passiven und defensiven Widerstand (la résistance passive et la résistance défensive) anerkennt. Zur Frage: „de la résistance aggressive ou du droit à l'insurrection" meint er jedoch (S. 749/750): „Le droit à l'insurrection, incontestable en théorie, est en fait dépourvu d'efficacité. La loi constitutionnelle d'un pays ne peut le reconnaître sans jeter dans ce pays un ferment d'anarchie."

51) so auch Thoma, Handb. d. St. R. Bd. II S. 122. s. o. S. 6

52) Pr. V. Art. 3, 6, 57 Abs. 5; Bayr. V. §§ 7, 10, 76, 77; Sächs. V. Art. 3, 27, 36—39; Bad. V. §§ 6, 21—24; Württemb. V. §§ 4, 5, 43—45; Hess. V. Art. 4, 12—16; Thür. V. §§ 3, 24—27; Braunschweig. V. Art. 41—43; Meck-

tages verlangen[54]). Für Baden will Thoma[53]) einen **absoluten** Vorrang volksbeschlossener Gesetze gegenüber den vom Landtag beschlossenen Gesetzen annehmen. Volksbeschlossene Gesetze könnten hier von einem später gewählten Landtag ohne vorherige Volksabstimmung nicht aufgehoben oder geändert werden. Diesen absoluten Vorrang will Thoma herleiten aus § 23 Abs. 1 der Badischen Verfassung, wonach alle verfassungsändernden Gesetze der Volksabstimmung unterliegen. M. E. besteht ein absoluter Vorrang auch nach badischem Rechte nicht. Auch hier sind weitgehende Verfassungsänderungen ohne Volksabstimmung möglich. In § 23 Abs. 3 bestimmt die badische Verfassung, daß von der Volksabstimmung ausgeschlossen sind:

„Gesetze zur Erhaltung des öffentlichen Friedens, der öffentlichen Gesundheit, Sicherheit und Ordnung, wenn sie vom Landtag mit Zweidrittelmehrheit als dringend erklärt sind;
das Finanzgesetz;
die Gesetze über Steuern und Abgaben, soweit bei diesen nicht das Staatsministerium die Vornahme der Volksabstimmung beschließt."

Für solche Verfassungsänderungen genügt gemäß § 48 Abs. 3 der Badischen Verfassung die Zustimmung einer Zweidrittelmehrheit der Landtagsabgeordneten bei Anwesenheit von Dreiviertel der Mitglieder des Landtages. Ferner kommt hier in Betracht, daß die Badische Verfassung in § 56 Abs. 2 als einzige sämtlicher deutschen Landesverfassungen der Landesregierung das Recht zum Erlaß solcher Notverordnungen einräumt, die vom Landesverfassungsrecht abweichen dürfen (s. S. 71, 88, 89).

Das Verhältnis zwischen Volk und Volksvertretung im Reich und in den Ländern ist also einheitlich. In § 8 der Verfassung von Bremen kommt daher ein für Reich und Länder allgemein geltender Rechtsgrundsatz zum Ausdruck: „Ein durch Volksentscheid gefaßter Beschluß kann durch die sonst für die Frage zuständigen

---

lenburg-Schw. V. Art. 26, 45—47; Mecklenb.-Strelitz. V. §§ 22, 32; Oldenb. V. §§ 3, 65—69; Anhaltische V. § 3; Hamburg. V. Art. 36, 53—58; Bremische V. Art. 2—9; Lübeckische V. Art. 69/70; Lippische V. Art. 3, 4, 10, 20; Schaumburg-Lipp. V. §§ 3, 10.

53) im Handb. d. St. R. Bd. II S. 122 ff.

54) mit Ausnahme von Hamburg; — Lübeck u. Mecklenburg-Strelitz kennen kein Volksbegehren auf Auflösung des Landesparlaments, wohl aber den Volksentscheid. s. Lüb. V. Art. 23. In Mecklenburg-Strelitz (§ 22, II) hat das Volk zu entscheiden: entweder Auflösung des Landtages oder Rücktritt des Ministeriums — im übrigen s. preuß. Verf. Art. 6 Abs. 1, Art. 14; Bayr. V. § 10 Abs. 1; § 30 Abs. 5 Sächs. V. Art. 9 Abs. 2; Bad V. § 46; Württemb. V. § 16; Hess. V. Art. 24; Thür. V. § 16, 25; Braunschw. V. Art. 23, 26; Anhalt. V. § 11; Mecklenburg-Schwerin. V. §§ 35, 45; Oldenburgische V. § 55; Bremen. V. §§ 19, 19; Lippesche V. § 11; Schaumb.-Lipp. V. § 11.

Organe erst geändert werden, nachdem inzwischen die Bürgerschaft neu gewählt ist".

Aus dem dargelegten Verhältnis zwischen Volk und Volksvertretung im Reich und in den Ländern, aus der Ueberordnung der unmittelbaren Volkswillensäußerung gegenüber der mittelbaren Willenskundgebung durch das Parlament ergibt sich, daß die laufende Wahlperiode des Parlaments nicht im Wege der parlamentarischen Gesetzgebung, auch nicht im Wege sogenannter Verfassungsänderung verlängert werden kann[55]). Rechtlich zulässig ist nur eine allgemeine Aenderung der Wahlperiode, die Festsetzung einer längeren Wahlperiode, die aber nicht für das tagende, sondern erst für das nächste Parlament gilt[56]).

§ 9. Auch bei einer Gleichordnung von Volk und Volksvertretung bildet der Grundsatz der Volkswahlen eine für den parlamentarischen Gesetzgeber nicht durchbrechungsfähige Verfassungsschranke.

Aber auch wenn man die Richtigkeit der herrschenden Lehre, die Gleichordnung von Volk und Volksvertretung, unterstellt, so kommt man doch zu dem Ergebnis, daß eine Verlängerung der laufenden Wahlperiode des Parlaments rechtlich nicht zulässig ist.

I. Keine allgemeine Abschaffung der Volkswahlen zur Volksvertretung.

Vorweg soll hier die Frage aufgeworfen werden, ob vom Standpunkt der Gleichordnung von Volk und Parlament die Volkswahlen zur Volksvertretung im Wege der parlamentarischen Gesetzgebung aufgehoben werden können. Könnte z. B. der Reichstag sich im Wege des Art. 76 RV zu einer permanenten Körperschaft erklären und seine Ergänzung durch Wahlen aus eigener Mitte bestimmen? Wäre wirklich nach Art. 76 RV jede Verfassungsänderung möglich „ohne Unterschied des Inhalts und der politischen Tragweite"[1]), so müßte man diese Frage bejahen. Dann könnte aber von einer „Volksvertretung" keine Rede mehr sein. Das Deutsche Reich wäre dann weder ein demokratischer Staat, noch ein parlamentarischer Gesetzgebungsstaat. Als Volksvertretung kann nur eine vom Volke gewählte Körperschaft bezeichnet werden. „Il est absolument impossible, d'attribuer le caractère représentativ à une assemblée non élue .... Il faut donc, pour qu'il y ait représentation, que la nation intervienne sous une forme quelconque dans la nomination de l'assemblée"[2]).

---

55) so auch ausdrücklich Heyen S. 55.
56) über die Durchbrechung dieses Grundsatzes s. § 11.
1) so Anschütz, Komm. S. 403.
2) Duguit: Traité Bd. II S. 546.

Eine Volksvertretung, die nicht für eine bestimmte Anzahl von Jahren gewählt und nicht in periodischen Zeitabständen der Neuwahl durch das Volk unterliegt, ist begrifflich nicht denkbar.

Aus den angeführten Gründen erklären auch Schriftsteller, die grundsätzlich die Allmacht des parlamentarischen Gesetzgebers bejahen, eine Abschaffung der Volkswahlen, auch im Wege sogenannter Verfassungsänderung für rechtlich unzulässig.

W. Jellinek[3]) nimmt hier eine stillschweigende, autonome Selbstbeschränkung der Verfassung an. Kraft stillschweigenden Willens der Reichsverfassung sei hier der ordentliche Weg der Verfassungsänderung (Art. 76) nicht ausreichend.

Der in den Art. 22, 17 und 41 RV zum Ausdruck gekommene Grundsatz der Volkswahlen zu den obersten Staatsorganen bildet, wie Jeselsohn (S. 87 f) hervorhebt, „die Grundlage unserer demokratischen Staatsverfassung". Jeselsohn betont daher, es sei eine für eine Demokratie unmögliche Erscheinung, wenn der Reichstag im Einvernehmen mit Reichsrat und Reichspräsident sich selbst seinen Nachfolger setze. Hieraus ergebe sich zwingend, daß die Volkswahlen nicht durch Gesetz vorgenommen werden könnten. Dies wäre „an sich" schon „begriffsunmöglich" (S. 88)[4]).

Besonders bemerkenswert ist die Stellungnahme Karl Löwensteins, nach dessen Ansicht jede Verfassungsänderung und einzelfallmäßige Verfassungsdurchbrechung, sowie die von ihm sogenannte Verfassungsüberschreitung rechtlich zulässig ist, sofern die Verfassungsurkunde selbst geändert oder ergänzt wird[5]). Doch e i n e absolute Schranke des parlamentarischen Gesetzgebers erkennt auch Löwenstein an: Die generelle Abschaffung der plebiszitären Reichspräsidentenwahl und Ersetzung durch Parlamentswahl sei unzulässig. Es würde „die sorgfältig ausgewogene Kompetenzenordnung der Verfassung völlig aus dem Gleichgewicht gebracht, . . . wenn die Volkswahl faktisch durch ein Parlamentsgesetz ersetzt werden könnte" [6]). Diese Ausführungen beziehen sich zwar unmittelbar auf die plebiszitäre Reichspräsidentenwahl. Doch ist es wohl keine gewagte Unterstellung, wenn man hieraus folgert, daß Löwenstein auch die Abschaffung der Volkswahlen zum Reichs-

3) Grenzen S. 9 f; s. auch ders. im Handb. d. St. R. Bd. I S. 623 und dort Bd. II S. 185.

4) Den Ergebnissen Jeselsohns stimmt in vollem Umfange zu Arnold S. 32 f.

5) s. Löwenstein: Erscheinungsformen der Verfassungsänderung; durchgehend, besonders S. 230 ff. Die Verfassungsüberschreitung ist jedoch in Uebereinstimmung mit Jacobi, RGPr. Bd. I S. 267 Anm. 78 nur als ein Unterfall der Verfassungsdurchbrechung anzusehen. Auch Löwensteins eigene Ausführungen zeigen immer wieder, daß eine Scheidung zwischen Verfassungsdurchbrechung und Verfassungsüberschreitung nicht möglich ist; s. Erscheinungsformen S. 176, 203, 205, 206, 207. Deshalb sieht sich Löwenstein (S. 178) auch gezwungen, den Begriff der sog. „Mischformen" einzuführen.

6) im Bayr. Verw. Bl. 1932 S. 61.

tag für unzulässig hält. Hier sind seine Bedenken noch weit gerechtfertigter als bei der Abschaffung der plebiszitären Reichspräsidentenwahl.

Für ein deutsches Land, kann — solange Art. 17 RV besteht — die Frage nach der Abschaffung der Volkswahlen zur Volksvertretung nicht auftauchen. Der Grundsatz der Volkswahlen zum Landesparlament steht wegen Art. 17 und 13 RV nicht zur Verfügung des Landesgesetzgebers.

II. Keine Verlängerung einer laufenden Wahlperiode.

Das Verhältnis zwischen Volk und Volksvertretung muß also hinsichtlich der Wahlen zur Volksvertretung als durch die Verfassungsurkunde endgültig geregelt angesehen werden, auch wenn man ein Koordinationsverhältnis zwischen Volk und Volksvertretung annimmt. Durch die Verlängerung der laufenden Wahlperiode werden zwar die Volkswahlen nicht für immer, jedoch für eine gewisse Zeit tatsächlich aufgehoben. Es würde im Reich der Reichstag das Organ Reichsvolk zeitweise ausschalten. Das ordentliche Gesetzgebungsorgan würde eine Kompetenzüberschreitung vornehmen, sich eine Kompetenz des Reichsvolkes aneignen. Es würde für den betreffenden Einzelfall dem Reichsvolk die Befugnis zur Schaffung der Volksvertretung entreißen. Durch die wiederholte einzelfallmäßige Verlängerung könnte die Volksvertretung sich tatsächlich zu einem „ewigen Parlament", zu einer permanenten Körperschaft machen. Denn bejaht man grundsätzlich die Möglichkeit, die laufende Wahlperiode zu verlängern, so läßt sich eine Grenze zwischen zulässiger und unzulässiger Verlängerung gar nicht ziehen, einen Mangel, den die herrschende Lehre neueren staatsrechtlichen Lehren selbst immer wieder zum Vorwurf macht. Dann hat die Volksvertretung auch das Recht, die Verlängerung fortlaufend vorzunehmen. Sie würde also tatsächlich den Grundsatz der Volkswahlen zum Parlament beseitigen. Das Weiterbestehen des Parlaments würde nur noch von seinen eigenen Beschlüssen, von seinem „Willen zum Leben" abhängen.

Aber auch bei einer Einzelverlängerung auf bestimmte Zeit würde der Reichstag ein Organ, das nach der Reichsverfassung gleichberechtigt neben ihm steht, für die Zeit der Verlängerung verdrängen. Die Reichsverfassung will aber eine regelmäßige Kontrolle des Reichstages durch das Reichsvolk; denn gerade hierin liegt die Bedeutung der verfassungsmäßig bestimmten Wahlperiode. Erst die periodischen Volkswahlen, nicht Volkswahlen, deren Stattfinden von der Gunst eines Staatsorgans, sei es auch der Volksvertretung selbst, abhängt, bilden das Mindestmaß von Demokratie. Daher liegt es in der Natur der Sache, daß eine Volksvertretung stets nur für eine festbestimmte Anzahl von Jahren gewählt wird.

Es ist durchaus einseitig, die Bedeutung der Volkswahlen nur darin zu sehen, daß das Staatsvolk als „Kreationsorgan" tätig wird. In den Volkswahlen liegt nicht nur Berufung, sondern auch Abberufung. Das Organ Staatsvolk übt hierdurch eine Kontrolle über das Repräsentationsorgan aus. Gerade in diesem Kontrollrecht liegt die Hauptbedeutung der in den einzelnen Landesverfassungen festbestimmten Wahlperioden. Deshalb bilden erst die **periodischen** Volkswahlen das Mindestmaß der Volksrechte überhaupt, das nicht nur in demokratischen Republiken, sondern auch in konstitutionellen Monarchien anerkannt wird. Das bestätigt unzweideutig die Verfassungspraxis der bedeutendsten europäischen Staaten (s. § 15ff.).

Hiermit steht nicht in Widerspruch, daß die Wahlen auch vor Ablauf der Wahlperiode stattfinden können infolge Auflösung des Parlaments. Die verfassungsmäßig bestimmte Wahlperiode bildet jedoch für jedes Parlament die obere Grenze seiner Lebensdauer. Besonders klar kommt dies in dem englischen Parliament Act von 1911 zum Ausdruck: „Five years shall be substituded for seven years as the time fixed for the **maximum duration** of Parliament under the Septennial Act, 1715".

Selbst wenn man das Deutsche Reich als eine reine repräsentative Demokratie ansähe, so wäre eine dauernde oder zeitweise Aufhebung der Volkswahlen zum Parlament rechtlich nicht möglich. Auch die absolute Repräsentation hat nur den Zweck, daß durch die Repräsentanten der Wille der Repräsentierten zum Ausdruck gebracht werden soll. Die Abgeordneten sollen stets Vertreter des „ganzen Volkes" sein. Das urspünglichste Recht des Volkes, das in der reinen repräsentativen Demokratie zugleich auch sein einziges Recht ist, die Wahl der Volksvertretung, muß dem Volke bleiben.

Für die deutschen Länder, insbesondere ist aber noch zu berücksichtigen, daß es dem Wesen einer freistaatlichen Verfassung, die ihnen durch Art. 17 RV zwingend vorgeschrieben ist, widersprechen würde, wenn das Recht der Wahlen zum Parlament dem Volk für immer oder auf bestimmte oder unbestimmte Zeit genommen und einem anderen Organ oder gar dem Parlament selbst übertragen würde. Eine Verfassung kann nur dann als freistaatlich bezeichnet werden, wenn dem Volk dieses Recht der unmittelbaren Mitwirkung an der Bildung des Staatswillens unbeschränkt zusteht.

Mit Recht bezeichnet Triepel[7]) es als einen Bruch der Verfassung, wenn das Gesetzgebungsorgan ein anderes Organ, das ihm die Verfassung als Gegenspieler zur Seite gestellt hat, beiseite schiebt, um sich seiner Einwirkung zu entziehen. Es sei nicht er-

7) Das Abdrosselungsgesetz in DJZ 1926 Sp. 845 ff.

laubt, die Verfassung unter Mißbrauch der Form des Art. 76 RV zu verletzen. Ein solches Gesetz hebe die Verfassung selbst aus den Angeln. Es stehe mit dem Grundgedanken der Verfassung als eines schlechthin gültigen Ordnungsprinzips in innerem Widerspruch und sei deshalb eine rechtliche Unmöglichkeit.

Durch die Verlängerung der laufenden Wahlperiode würde eine qualifizierte Zweidrittelmehrheit des Reichstages — wenn auch nur für bestimmte Zeit — die Hauptkompetenz des Volkes zur Schaffung der Volksvertretung ausschließen und sich aneignen. Es handelt sich hier nicht um die Verlängerung einer Wahlperiode. Dies könnte nur eine allgemeine Aenderung der Wahlperiode sein, die aber erst für das nächste Parlament in Kraft tritt, sodaß vorher Neuwahlen stattfinden (s. o. S. 1 ff). Es handelt sich vielmehr um die Ersetzung der Volkswahlen durch einen Parlamentsbeschluß.

In mehreren Landesverfassungen ist ausdrücklich das Verbot ausgesprochen, daß der tagende Landtag seine eigene Wahlperiode „verlängert": die geltenden Verfassungen von Preußen, Bayern Sachsen, Württemberg, Thüringen und Mecklenburg-Schwerin bestimmen, daß der Landtag vor dem Ablauf der Wahlperiode neu gewählt werden muß[8]).

Vogels bemerkt zu Art. 13 pr. Verfassung: „ . . . Die Festsetzung einer Zeitgrenze, mit deren Ablauf der Landtag aufhört, rechtlich existent zu sein, rechtfertigt sich aus der Erwägung, daß der Landtag, der, politisch gedacht, eine Vertretung des Volkes darstellt, in seiner Zusammensetzung dem Willen des Gesamtvolkes, der fortwährenden Wandlungen unterliegt, entsprechen soll."

Richtig betont auch Kratzer[9]), eine Verhandlung des Landtages nach Ablauf seiner Wahlzeit sei ungesetzlich. In der Regel werden diese Verfassungsbestimmungen aber nur unter dem Gesichtspunkt gesehen, daß hierdurch eine parlamentslose Zeit vermieden werden soll[10]). Zutreffender wird man in diesen Vorschriften auch ein an das Parlament gerichtetes Verbot sehen müssen, seine eigene Lebensdauer zu verlängern.

Die Richtigkeit dieser Auslegung zeigt auch ein Beispiel aus der staatsrechtlichen Praxis eines deutschen Landes[11]). Die Verfassung des Landes Hessen vom 12. 12. 1919 bestimmte in Art. 20: „Die Abgeordneten werden . . . . gleichzeitig auf einen am Wahltage beginnenden Zeitraum von drei Jahren gewählt (Landtagsdauer)". Die Wahlperiode des zweiten hessischen Landtages mußte

8) s. z. B. Sächs. V. Art. 6 Abs. 2; „Die Neuwahl findet vor dem Ablauf der Wahlperiode statt". s. auch Preuß. V. Art. 13; Bayr. V. § 27; Württbg. V. § 11 Abs. 2; Meckl.-Schwerin. V. § 30 Abs. 1; Bad. V. Art. 27 Abs. 1.

9) S. 114 Anm. 1 zu § 27 Bayr. Verf.

10) s. statt vieler Stier-Somlo, Preuß. Verf. zu Art. 13.

11) s. zum folgenden Gmelin: Die Entwicklung des öffentl. Rechts in Hessen 1923 bis Ende 1928, im Jahrb. d. öffentl. Rechts Bd. 17 S. 172 f.

entsprechend dieser Vorschrift am 27. 11. 1924 ablaufen. Es war jedoch zu der Zeit eine Auflösung des Reichstages zu erwarten. Man hatte daher den Wunsch, die Landtagswahlen am gleichen Tage wie die Reichstagswahlen stattfinden zu lassen. Aus diesem Grunde ermächtigte der Landtag durch **einfaches** Gesetz vom 22. 10. 1924 das Gesamtministerium, den Wahltag für die Landtagswahlen auf den Tag der Neuwahl des Reichstages, doch spätestens auf den 14. Dezember 1924 zu verschieben. Das Gesetz verlängerte zugleich auch die Wahlperiode des tagenden Landtages bis zum Wahltag. Der Reichstag wurde damals aufgelöst (s. Verordnung des Reichspräsidenten vom 20. 10. 1924: RGBl. S. 713). Die Reichstagswahlen erfolgten am 7. Dezember 1924. Am gleichen Tage ließ das hessische Gesamtministerium auch die Wahlen zum hessischen Landtag stattfinden[12]).

Aus dieser verfassungswidrigen Verlängerung einer laufenden Landtagswahlperiode erklärt sich folgende Ergänzung des Art. 20 der hessischen Verfassung durch verfassungsänderndes Gesetz vom 27. September 1927: „Die Wahl des neuen Landtages soll vor Ablauf dieser Zeit stattfinden", d. h. vor Ablauf der Wahlperiode[13]).

Dieses Verbot der Verlängerung der laufenden Wahlperiode gilt aber auch für die Reichsverfassung, wie auch für die Landesverfassungen, in denen es nicht ausdrücklich ausgesprochen ist[14]).

Verlängert die Volksvertretung ihre eigene Lebensdauer, so wird für die Zeit der Verlängerung das Organ Staatsvolk ausgeschaltet. Die Volkswahl wird **ersetzt** durch einen Gesetzesbeschluß des Parlaments (unter Mitwirkung der an der parlamentarischen Gesetzgebung außerdem beteiligten Organe). In Wirklichkeit handelt es sich um eine **Neuwahl** der Volksvertretung, die aber nicht durch das Organ Staatsvolk, sondern durch die Volksvertretung erfolgt, und zwar für die Zeit der sogenannten Verlängerung. Die Volksvertretung beruht über ihre verfassungsmäßige Wahlperiode hinaus auf ihrem eigenen Beschluß[15]).

12) Gmelin, Jahrb. d. öffentl. Recht Bd. 17 S. 173 meint, diese Verlängerung hätte nur durch verfassungsänderndes Gesetz geschehen dürfen. Richtig dagegen sind seine späteren Ausführungen in Arch. ö. R. NF 19 S. 283, wo er eine Verlängerung der laufenden Wahlperiode eines Landtages auch durch sog. verfassungsänderndes Gesetz nur zulassen will, wenn die Durchführung von Neuwahlen unmöglich ist.

13) s. Gmelin, Jahrb. Bd. 17 S. 172 f. Merkwürdigerweise erwähnt Gmelin diese Verfassungsänderung in seiner späteren Abhandlung (Arch. ö. Recht NF 19 S. 272 ff) nicht.

14) z. B. die Verfassungen von Baden, Hamburg, Oldenburg, Mecklenburg-Strelitz, Bremen, Anhalt, Lippe.

15) Richtig sprechen daher Leibholz und Koellreutter von der im Januar 1932 geplanten parlamentarischen Reichspräsidentenwahl; s. Leibholz, Arch. ö. R. NF Bd. 25 S. 1 ff und Koellreutter, dort S. 129 ff. — s. besonders Leibholz S. 22: „Andererseits wird der verfassungsdurchbrechende oder -über-

Als Ergebnis ist also festzustellen: Der parlamentarische Gesetzgeber kann das Recht der Volkswahlen nicht allgemein aufheben. Er kann dieses Recht aber auch nicht zeitweise beseitigen, selbst nicht in dem formellen Verfahren, das die Verfassung für Verfassungsänderungen vorschreibt. Die Volksvertretung kann ihre eigene Lebensdauer nicht verlängern. Eine sogenannte Verlängerung der laufenden Wahlperiode der Volksvertretung ist verfassungswidrig. Der Grundsatz der Volkswahlen zur Volksvertretung ist für das Parlament selbst unantastbar; er ist eine absolute Schranke des parlamentarischen Gesetzgebers.

§ 10. Bestätigung des Ergebnisses durch die Organtheorie Georg Jellineks.

Zu dem gleichen Ergebnis führt auch eine Betrachtungsweise, die sich stützt auf die Organtheorie Georg Jellineks[1]).

Nach Georg Jellinek ist das Staatsvolk primäres Staatsorgan, das durch einen Wahlakt seinen Repräsentanten, die Volksvertretung, als sekundäres Staatsorgan bestellt. Richtig sieht Jellinek — im Gegensatz zu Laband — in dem Volk nicht bloß ein reines „Kreationsorgan, dessen Funktion und Rechte mit der Ernennung der Abgeordneten konsumiert" sind (S. 585). Es bestehe vielmehr eine dauernde Verbindung zwischen dem Repräsentanten und dem Gesamtvolk, nämlich ein Organverhältnis, das seiner Natur nach nur ein Rechtsverhältnis sein könne. Mit diesem Organverhältnis will Jellinek auch „die dauernde und normale politische Abhängigkeit des Gewählten von den Wählern" erklären (S. 585). Trotzdem der Gewählte seinen Wählern keine Rechenschaft schulde, sorgten „jene nicht meßbaren, aber politisch so wirksamen Mächte der öffentlichen Meinung . . . dafür, daß er dennoch immer unter ihrer wirksamen **Kontrolle**" stehe (S. 586). Ein von den Volksanschauungen sich gänzlich loslösender Parlamentarismus könne auf die Dauer die Herrschaft nicht behaupten. **Dauer der Legislaturperiode**, Auflösung der Volksvertretung, Art und Ausdehnung des Wahlrechts usw. seien nicht nur politische, sondern auch rechtliche Tatsachen und Mittel, um den Charakter der Volksvertretung als Willensorgan zu wahren (S. 586).

Gegen die Organtheorie G. Jellineks ist von Duguit eingewendet worden, ein Rechtsverhältnis sei nur zwischen verschiedenen Rechtspersönlichkeiten denkbar, nicht aber zwischen Organen.

---

schreitende Charakter eines solchen Gesetzes auch nicht dadurch in Frage gestellt, daß man die parlamentarische „Wahl" als eine „Verlängerung" der Amtsdauer des Reichspräsidenten charakterisiert. Eine solche „Verlängerung" involviert nämlich zwangsläufig einen parlamentarischen verfassungsändernden Akt, der sich von dem der Wahl in der Sache nicht unterscheidet."

Diesen Ausführungen stimmt Koellreutter S. 143 Anm. 23 zu.

1) s. Georg Jellinek: Allgem. Staatslehre S. 560—594.

Dieser formaljuristische Einwand ist nicht allzu schwerwiegend[2]).

Jedoch leidet die Lehre Jellineks an einem inneren Widerspruch. Nach Jellinek bildet die Volksvertretung als sekundäres Organ mit dem Volke als primärem Organ eine Einheit. In der repräsentativen Demokratie und auch in der konstitutionellen Monarchie seien „Volk und Parlament eine rechtliche Einheit" (Allgem. St. L. S. 583, 586). Volks- und Parlamentswille sind also nach Jellinek identisch. Hier liegt eine Vermischung des Prinzips der Identität mit dem Prinzip der Repräsentation vor. Denn die Repräsentation beruht immer auf dem Gedanken der Zweiheit, Volk und Volksvertretung sind keineswegs wie Jellinek behauptet (S. 566) „rechtlich als eine Person" zu betrachten. Diese Identität ist nur eine Fiktion[3]).

Unterstellt man aber diese Fiktion, so verliert die Jellineksche Organtheorie, folgerichtig zu Ende gedacht, ihren eigentümlichen Wert. Jene alte englische Vorstellung, die jeden Engländer persönlich im Parlament anwesend sein läßt, auf die Georg Jellinek (S. 583) hinweist und die er als die zutreffendste Veranschaulichung des rechtlichen Grundgedankens der Volksrepräsentation bezeichnet, ist gerade dem Kern seiner Lehre entgegengesetzt. Die Fiktion einer Anwesenheit des Staatsvolkes im Parlament und ihrer Identität mit dem Parlament kann nur zu einer vollständigen Unabhängigkeit der Volksvertretung vom Staatsvolke führen, also zur absoluten Repräsentation, nach der es einen Volkswillen außerhalb des Parlaments nicht gibt. Eine solche Fiktion muß die Souveränität des Parlaments, die Allmacht des Gesetzgebers, begründen. Mit dieser absorptiven Repräsentation ist eine Kontrolle durch die Wähler, wie sie Georg Jellinek (S. 586) behauptet, nicht vereinbar. Infolge der absorptiven Repräsentation ist das Parlament dann an die Stelle des Volkes getreten.

Es ist bezeichnend, daß in der englischen Verfassungsgeschichte[4]) die angeblich im Parlament verkörperte Identität von Volk und

---

2) s. Duguit: Traité Bd. II S. 513; Kelsen, Allgem. Staatsl. S. 154; Leibholz, Repräsentation S. 110 Anm. 4; Hatschek, Außerpreuß. Staatsr. S. 154; Gegen diesen Einwand Walter Jellinek bei Georg Jellinek, Allgem. Staatsl. S. 585 Anm. 2: Die Rechtssubjekte des Rechtsverhältnisses seien der Staat, verkörpert durch die Wählerschaft, und der Abgeordnete als Individuum. Hugo Preuß, gleichfalls ein Vertreter der Organtheorie, spricht den Organen Rechtspersönlichkeit zu. Damit würde der Einwand Duguits entfallen. — s. Preuß in Schmollers Jahrb. f. Gesetzgebung, Verw. u. Volkswirtschaft Bd. 26 (1902) S. 590 ff. Nach Preuß sind die Organe „besonders qualifizierte" Rechtspersönlichkeiten und ihre Kompetenz ein „besonders qualifiziertes subjektives Recht".

3) Vgl. Leibholz, Repräsentation S. 29, 110 ff; gegen die behauptete Identität auch Stier-Somlo, Handb. d. Staatsr. Bd. I S. 383 Anm. 5; gegen die Organtheorie überhaupt C. Schmitt, Diktatur S. 141; ders. Verfassungslehre S. 213 f; Heller, Souveränität S. 60 f.

4) s. Ritterbusch S. 12 ff.

Volksvertretung von jeher als Hauptstütze für die Behauptung der Parlamentssouveränität angeführt worden ist.

In Frankreich ist die Fiktion der Gleichsetzung von Volks- und Parlamentswillen noch heute in der Theorie die Hauptstütze für den französischen Parlamentsabsolutismus[5]). Carré de Malberg bemerkt (S. 216), man habe im Hinblick auf diese Fiktion von einem revolutionären Mystizismus gesprochen; ob es aber nicht richtiger sei, von einer Täuschung zu sprechen: „Cette fiction . . . est l'une de celles à propos desquelles on a parlé du mysticisme révolutionnaire: ne serait-il pas plus exact ici de parler de mystification?"

Von einer Identität von Volks- und Parlamentswillen kann aber nach der Weimarer Reichsverfassung keine Rede sein. Hiergegen sprechen die verfassungsmäßigen unmittelbar demokratischen Einrichtungen, insbesondere das selbständige und unselbständige Volksgesetzgebungsverfahren. Aus diesem Grunde hat auch Hatschek[6]) „auf Grund unserer heutigen Verfassungsverhältnisse im Reich" gegen die Lehre Georg Jellineks den Einwand erhoben: wenn Volks- und Parlamentswille übereinstimmen, wozu dann „der große Apparat des Mißtrauens gegen die Volksvertretung in Gestalt von Referendum u. a."[7])

Georg Jellinek führt allerdings den Gedanken der Identität von Volk und Volksvertretung nicht folgerichtig durch. Nach ihm bilden vielmehr Volks- und Parlamentswille keine Einheit für die Funktionen, die durch die Verfassung dem primären Organ zur unmittelbaren Willensäußerung **vorbehalten** sind. Unter diesen verfassungsmäßigen „Vorbehalt . . . . der höchsten Entscheidungsgewalt . . . . für das primäre Organ" (Allgem. Staatslehre S. 555) fällt aber in erster Linie die Wahl des sekundären Organs. Die Bestellung des sekundären Organs durch Wahl sei der regelmäßige Fall dieses Vorbehalts (S. 566).

Die Organtheorie Georg Jellineks hat Hugo Preuß auch für das geltende Verfassungsrecht übernommen, ohne allerdings eine Einheit von Volk und Parlament, die Identität von Volks- und Parlamentswillen zu behaupten[8]). Er hebt mit Recht hervor[9]), der Satz: Die Staatsgewalt gehe vom Volke aus, bedeute nicht, das Volk sei „Träger der **gesamten** Staatsgewalt" mit unbeschränkter Zuständigkeit. Der Begriff vom „Träger der gesamten Staatsgewalt" hebe den Begriff des Verfassungsstaates und seiner Rechtsschranken überhaupt auf. Art. 1 Abs. 2 RV habe nur die

5) s. Carré de Malberg S. 116, 176, 216.

6) Deutsch. u. preuß. Staatsr. Bd. I S. 361; Außerpreuß. Staatsr. S. 154.

7) s. auch Leibholz, Repräsentation S. 111 und Kelsen, Allgem. Staatsl. S. 314 ff, der die politischen Motive der Identitätsfiktion betont.

8) Reich u. Länder, bes. S. 34 ff; 49 ff; 101 ff; 236—246.

9) S. 51 f, 101 f, 238 f.

Bedeutung, daß das Reichsvolk das einzige primäre Staatsorgan sei, das aber lediglich die verfassungsmäßigen Zuständigkeiten habe. Aber der Reichstag repräsentiere das primäre Organ Reichsvolk nicht in allen seinen Zuständigkeiten, noch sei er der einzige Repräsentant des primären Organs. Als solcher stehe vielmehr zunächst schon der Reichspräsident gleichberechtigt neben ihm. „In seinen unmittelbaren Zuständigkeiten: Wahl, Volksabstimmung, Volksbegehren und Volksentscheid wird das Volk überhaupt nicht, also auch nicht vom Reichstag, repräsentiert" (S. 238). „Die Repräsentation der öffentlichen Meinung durch den Reichstag ist keine „absorptive"; vielmehr ist sie in Gestalt von Volksbegehren und Volksentscheid unter gewissen Voraussetzungen dem primären Organ **vorbehalten.** Dessen Repräsentant ist neben dem Reichstag auch der Reichspräsident; seine verfassungsmäßige Funktion ist es, einem Widerstreit zwischen Volksmeinung und Volksvertretung entgegenzuwirken. In diesem Sinne einer Verengerung der Fehlergrenzen und der Korrektur eintretender Fehler gibt die Verfassung dem Reichspräsidenten die Befugnis zur Auflösung des Reichstages oder zur Herbeiführung eines Volksentscheids über seine Beschlüsse. **Mit diesen Vorbehalten** und Sicherungen ist doch im übrigen der Reichstag die Volksvertretung im spezifischen Sinn, im **regelmäßigen normalen** Laufe der Staatstätigkeit die verfassungsrechtlich organisierte Repräsentation der öffentlichen Meinung" (S. 245 f).

Preuß erkennt also an, daß die Weimarer Reichsverfassung das Repräsentativsystem nur soweit verwirklicht, als sie nicht dem Reichsvolk die Entscheidung selbst vorbehält. Daraus ergibt sich aber, daß das Repräsentationsorgan sich über diesen Vorbehalt nicht hinwegsetzen kann. Daher kann es weder die Volkswahlen zum Parlament allgemein abschaffen, noch sie im Einzelfalle durch ein Parlamentsgesetz ersetzen[10]).

Auch Gmelin ist in seiner Untersuchung über „Die Verlängerung der Legislaturperiode des hessischen Landtages in ihrer verfassungsrechtlichen Bedeutung"[11]) unter Stützung auf die Organ-

10) Vgl. Schweizer Bundesverfassung vom 29. 5. 1874 Art. 71: „Unter Vorbehalt der Rechte des Volkes . . . wird die Oberste Gewalt des Bundes durch die Bundesversammlung ausgeübt". Carré de Malberg (S. 204, 209, 210) meint, hinsichtlich der Reichsgesetzgebung könne man diesen Schweizerischen Rechtssatz auch auf den deutschen Reichstag anwenden. — Auf Grund der Organtheorie G. Jellineks haben Hubert Heider und Fritz Müller den Nachweis versucht, daß die parlamentarische Verlängerung der Amtsperiode des Reichspräsidenten Ebert durch Gesetz vom 27. 10. 1922 dem Art. 1 Abs. 2 RV zuwiderlief. Heider (S. 81) hält das Gesetz für „inhaltlich unhaltbar", während es nach Müller (S. 76) zwar materiell den Grundsatz der Volkssouveränität verletzt, aber wegen Innehaltung des Verfahrens nach Art. 76 RV formell mit ihm vereinbar sei.

11) Arch. ö. Recht NF Bd. 19 S. 270 ff, bes. S. 282 ff.

theorie Georg Jellineks zu dem Ergebnis gekommen, daß die Verlängerung einer laufenden Wahlperiode verfassungswidrig ist. Der Wahlakt bedeute nicht nur Berufung, sondern auch Zurverantwortungziehen, Billigung oder Mißbilligung der bisherigen Politik. Häufig hätten Neuwahlen geradezu den Charakter einer Volksbefragung. Auch die Reichstagsauflösung nach dem geltenden Verfassungsrecht habe meist diese Bedeutung. Die Verlängerung der laufenden Legislaturperiode bedeute eine **Schmälerung der dem Volke zustehenden Kontrolle des Parlaments** (S. 282). Eine Minderung dieser Kontrolle sei mit dem Geist der Verfassung nicht vereinbar, selbst nicht bei einer reinen Repräsentativverfassung; denn auch ihr liege der Gedanke zugrunde, daß durch das Mittel des Parlaments der Volkswille ermittelt werden solle. Dieser Grundidee müsse aber erst recht Rechnung getragen werden, wenn - wie im Reich und in den Ländern - in der Verfassung das demokratische Prinzip zum Ausdruck gebracht sei (S. 283). Der Art. 1 Abs. 2 RV komme allerdings weniger in Betracht, denn er bedeute zunächst nur, daß das Volk die Stellung eines Kreationsorgans innehabe. Es sei hier vielmehr an die Beschränkung der Zuständigkeit des Parlaments durch das Mittel des Volksentscheids und Volksbegehrens zu denken. Diese Einrichtungen beschränkten trotz ihres nur fakultativen Charakters die Allgewalt der Volksvertretung. Reich und Länder hätten eine durch demokratische Momente gemilderte Repräsentativverfassung. Aus diesem Grundgedanken kommt Gmelin zu dem richtigen Ergebnis, daß nach unserem geltenden Verfassungsrecht die Verlängerung einer laufenden Wahlperiode, also ohne Befragung der Wählerschaft, rechtlich nicht zulässig ist (S. 283/84).

Außer der Organtheorie Georg Jellineks verwertet Gmelin für seine Beweisführung eine von dem Engländer Daniel Defoe im Beginn des 18. Jahrhunderts für das englische Verfassungsrecht aufgestellte Lehre[12]). Seine Ausführungen, soweit sie sich auf diese Lehre stützen, sind zwar durchaus zutreffend, aber keineswegs vereinbar mit dem Standpunkt, den Gmelin in derselben Abhandlung einnimmt. Richtig betont Gmelin, daß Defoe das Volk als den Ursprung der Staatsgewalt betrachtete, während er dem Parlament nur delegierte Gewalt zuerkenne. Das Repräsentativsystem lasse er im Gegensatz zu Rousseau „an sich gelten, zieht aber der Parlamentssouveränität gewisse Schranken, namentlich durch das dem Volksbegehren nahestehende Petitionsrecht und durch das Mittel der Auflösung des Unterhauses zum Zwecke der Volksbefragung" (S. 281/82). Vorher (S. 279) hatte Gmelin aber hervorgehoben, daß weder die Reichsverfassung noch die Landesver-

12) s. die Untersuchungen von Ritterbusch und Richard Schmidt.

fassungen die Volkssouveränität in dem Sinne verwirklichten, daß das Volk zum obersten Staatsorgan erhoben würde. Wolle man schon die bestehende Staatsorganisation mit der irreführenden Vorstellung der Organsouveränität in Verbindung bringen, so könne man „beim Reich wie bei den Ländern nur von Parlamentssouveränität reden".

Von diesem Standpunkt aus müßte aber Gmelin die Lehre Defoes ablehnen, denn die Hauptgedanken der Theorie des Volkswillens im Sinne Defoes sind die Volkssouveränität und die widerrufliche Delegation der Rechte an die Volksvertretung[13]). Nach Defoe behält das Volk die letzte und höchste Entscheidung über die abgeleitete Konstitution und ihre Gewaltenträger. Es hat selbständigen Willen und selbständige Rechte. Das Volk als Inhaber der ursprünglichen Gewalt ist und bleibt nach Defoe dem Parlament **übergeordnet.** Die Repräsentation hat nur eine dem Volke untergeordnete Vertrauensfunktion[14]); sie ist nur das regelmäßige Mittel seiner Willenskundgabe, doch nicht das ausschließliche[15]). Daher hat sie sich im Rahmen der Zwecke zu halten, für die sie konstituiert ist.

Hier zeigt sich eine Verwandtschaft mit der Organtheorie Georg Jellineks, nach der die Rechte des Parlaments ihre Schranken finden in den Rechten, die dem primären Organ Volk verfassungsmäßig vorbehalten sind.

Defoe wendet sich mit aller Energie gegen die absorptive Repräsentation und die sich hierauf stützende Parlamentssouveränität. Die absorptive Repräsentation ist für ihn letzthin die Negation der Idee der Repräsentation überhaupt[16]). In der Zerstörung der Idee einer absorptiven Repräsentation des Volkes im Parlament liegt die Hauptbedeutung der Staatslehre Defoes. Das wichtigste Mittel zur Abwehr des Parlamentsabsolutismus sieht er in dem Volksappell mittels Neuwahl, der „Ausübung des königlichen Dissolutionsrechtes auf Volksbegehren durch Volkspetition"[17]).

So hat es also Defoe unternommen, „die Notwendigkeit und Möglichkeit einer direkten Ausübung der souveränen Volksgewalt innerhalb der repräsentativen Verfassung zu begründen"[18]). Der Kern seiner Lehre aber bleibt der Grundsatz der Volkssouveränität und die hierauf begründete Ueberordnung des Volkes über das Parlament. Die Lehre Defoes steht also sehr nahe der heutigen Lehre im deutschen Schrifttum vom Vorrang der unmittelbaren

13) s. Ritterbusch S. 164, 111, 165, 101, 102, 112.
14) s. Ritterbusch S. 56, 75, 76, 84, 110, 111, 165 und durchgehend.
15) s. Ritterbusch S. 169.
16) s. Ritterbusch S. 102.
17) so Ritterbusch S. 114, 113.
18) so Ritterbusch S. 102.

Volkswillensäußerung gegenüber der Aeußerung durch das Parlament.

§ 11. Verlängerung der laufenden Wahlperiode nur zulässig, wenn Durchführung von Volkswahlen unmöglich, weil Existenz des Staates gefährdet ist.

Durch sogenanntes verfassungsänderndes Gesetz kann also die laufende Wahlperiode einer Volksvertretung nicht verlängert werden. Der Grundsatz der Volkswahlen zum Parlament ist für das Parlament selbst unantastbar.

Nur unter einer Voraussetzung ist eine Verlängerung der laufenden Wahlperiode der Volksvertretung zulässig:

Wenn die Durchführung von Volkswahlen überhaupt unmöglich ist. Diese Unmöglichkeit ist aber nur dann gegeben, wenn die Existenz des Staates selbst gefährdet ist[1]).

Eine Verlängerung der Wahlperiode würde also zulässig sein:

a) bei Gefährdung der Existenz des Staates durch **äußere Feinde:** im Kriege und bei feindlicher Invasion;

b) bei Gefährdung der Existenz des Staates durch **innere Feinde:** bei Unruhen, Putschen, Generalstreik.

Die Verlängerung der Wahlperiode bei gefährdeter Existenz des Staates bedeutet aber keine Beeinträchtigung des Grundsatzes der Volkswahlen, weil eben Volkswahlen gar nicht möglich sind, wenn der Staat in seiner Existenz bedroht ist. Der Grundsatz der Volkswahlen wird daher hierdurch nicht verletzt. Bei einer solchen Verlängerung der Amtsdauer des Reichstages würde somit der Art. 22 RV nicht betroffen, sondern nur der Art. 23 RV, der für den Reichstag eine vierjährige Wahlperiode festlegt. Nur wegen Durchbrechung des Art. 23 RV würde für ein derartiges Gesetz der formelle Weg des 76 RV erforderlich sein.

Aus diesem Grunde liegt auch keine Verletzung des Art. 17 RV vor, wenn bei Gefährdung der Existenz eines Gliedstaates die Wahldauer des Landtages verlängert wird. Der in Art. 17 RV festgelegte Grundsatz der Volkswahlen würde hierdurch nicht berührt. Da aber alle Landesverfassungen die Wahldauer des Landtages festbestimmen, so würde eine solche Verlängerung nur in dem Verfahren erfolgen können, das die einzelnen Landesverfassungen für Verfassungsänderungen vorschreiben.

Die Verlängerung der Wahldauer kann aber zeitlich nur eng begrenzt sein, sie darf **nur für die Dauer der Staatsgefährdung** erfolgen. Eine darüber hinausgehende Verlängerung würde den

1) Dies bedeutet nicht die Anerkennung eines „überpositiven" Staatsnotrechts. s. hierzu § 21.

Grundsatz der Volkswahlen verletzen und daher verfassungswidrig sein.

Die herrschende Lehre müßte folgerichtig die Verlängerung der laufenden Wahlperiode eines Landtages in jedem Falle für rechtlich unzulässig erklären, z. B. auch die Verlängerung während eines Krieges. Denn sie müßte stets eine Durchbrechung des Art. 17 RV annehmen, wie bei der Verlängerung der laufenden Wahlperiode des Reichstages eine Durchbrechung des Art. 22 RV (Grundsatz der Volkswahlen). Der Art. 17 RV. bildet aber für den Landesgesetzgeber eine absolute Schranke. Jede Verlängerung der laufenden Landtagswahlperiode müßte daher von der herrschenden Lehre gemäß Art. 13 Abs. 1 RV als ungültig angesehen werden.

§ 12. Die Stellungnahme im Schrifttum zur Verlängerung der laufenden Wahlperiode der Volksvertretung.

Fast alle Schriftsteller, die ausdrücklich Stellung nehmen zu der Frage, ob die laufende Wahlperiode des Reichstages oder eines Landtages verlängert werden könne, stimmen darin überein, daß sie den Gesetzgebungsorganen nicht die schrankenlose Möglichkeit zu einer solchen Verlängerung einräumen, ihre Zulässigkeit vielmehr nur in sehr engen Grenzen anerkennen, zum Teil sogar ohne jede Einschränkung verneinen.

Die geäußerten Ansichten lassen sich, wie folgt zusammenfassen:

1. Mehrere Schriftsteller halten den Grundsatz der Volkswahlen zur Volksvertretung für eine absolute Verfassungsschranke und daher die Verlängerung der laufenden Wahlperiode auch durch sogenanntes verfassungsänderndes Gesetz für rechtlich unzulässig. Hierher zu rechnen sind: Gmelin, Hatschek, Gebhard, Heyen, Leibholz und Schlüter, die aber — abgesehen von Heyen — in besonderen Notfällen eine solche Verlängerung für statthaft erklären[1]).

a) Gmelin stimmt mit der hier vertretenen Anschauung — im Ergebnis — auch darin überein, daß eine Verlängerung der laufenden Wahlperiode nur dann zulässig sein kann, wenn die Durchführung von Volkswahlen unmöglich ist[2]). Er führt aus: Nur dann laufe eine solche Verlängerung „ohne Befragung der Wählerschaft dem Geiste der Verfassung nicht zuwider . . . .: wenn eine dringende Notlage die Vornahme von Neuwahlen unmöglich macht, oder wenn die Wählerschaft an der Ausübung des Wahlrechts gehindert ist, ein Fall, der während eines Krieges oder bei

---

1) s. Gmelin, Arch. ö. Recht NF Bd. 19 S. 282 ff; Hatschek-Kurtzig, Bd. I S. 476 ff; Gebhard S. 178; Heyen S. 55; Schlüter S. 85 f; Leibholz, Arch. ö. Recht NF Bd. 22 S. 1 ff.

2) über Gmelins Begründung s. S. 41 ff.

Ausbruch innerer Unruhen gegeben sein kann. Immer muß es sich jedoch um eine außerordentliche Lage handeln, die die Vornahme von Neuwahlen unmöglich macht“ (S. 283/84).

Auch Hatschek und Gebhard vertreten diese Ansicht. Nach Hatschek (S. 476/77) ist es „in allen parlamentarisch und demokratisch regierten Staaten ein Verfassungsdogma, daß das jeweils tagende Parlament sein eigenes Leben nicht aus eigener Machtvollkommenheit verlängern darf“. Doch sei in Kriegszeiten und bei Gefahr einer feindlichen Invasion eine Durchbrechung dieses Grundsatzes zulässig[3]).

Gebhard (S. 178) spricht im Anschluß an Hatschek von einem „ungeschriebenen Grundsatz des Parlamentsrechts“, daß das Parlament die laufende Wahlperiode **auch durch verfassungsänderndes Gesetz nicht** verlängern dürfe. Nur in „besonderen Ausnahmefällen, z. B. Krieg“ sei eine Verlängerung gestattet. Im Interesse der Sauberkeit des parlamentarischen Lebens sei zu wünschen, daß dieser Grundsatz nicht ins Wanken komme.

b) Heyen (S. 55) hält eine Verlängerung der laufenden Wahlperiode des Reichstags gleichfalls für unzulässig. Der Zuständigkeitskreis des höchsten Reichsorgans Reichsvolk könne durch untergeordnete Organe nicht gemindert werden. Den Fall der Verlängerung während eines Krieges oder wegen innerer Unruhen erwähnt Heyen nicht, sodaß nicht klar ersichtlich ist, ob er auch hier eine Verlängerung für unzulässig hält.

Der Ansicht von Heyen stimmt zu Wilk (S. 157). Jacobi (RGPr. Bd. 1 S. 233 ff) erwähnt die Verlängerung der laufenden Wahlperiode des Reichstags nicht. Nach seinen allgemeinen Ausführungen über den Vorrang der unmittelbaren Volksabstimmung ist ihre Zulässigkeit wohl grundsätzlich zu verneinen.

c) Leibholz[4]) und Schlüter[5]) wollen die Frage, ob die laufende Wahlperiode des Reichstags durch sogenanntes verfassungsänderndes Gesetz nach Art. 76 RV verlängert werden könne, mit Hilfe des Gleichheitssatzes in Art. 109 Abs. 1 RV lösen. Beide gehen davon aus, daß der Satz: „Alle Deutschen sind vor dem Gesetze gleich“ sich auch an den Gesetzgeber wende, nicht nur an Justiz und Verwaltung[6]). Nach ihrer Ansicht kommt in Art. 109 Abs. 1 RV ein allgemeines Willkürverbot zum Ausdruck, das für alle Lebensgebiete des Staates gilt und sich daher auch auf das „Verhältnis der höchsten Organe zueinander“ (Schlüter S. 70) erstreckt. Der

---

3) s. Hatschek S. 478, 476; vgl. auch Barthélemy et Duez S. 406; s. dazu S. 67.
4) Arch. ö. Recht NF 22 S. 1 ff.
5) Schlüter: Das verfassungsdurchbrechende Gesetz.
6) Ueber den Stand dieser Streitfrage im Schrifttum s. u. a. die Nachweise bei Schlüter S. 58 Anm. 1; noch nicht angeführt ist dort Otto Mainzer: „Die Gleichheit vor dem Gesetz“ 1931 (Diss. Frankfurt); s. auch die Nachweise bei Leibholz, Arch. ö. Recht NF Bd. 19 S. 428 f.

Gleichheitssatz bilde einen „immanenten Bestandteil des materiellen Gesetzesbegriffes" [7]). An das im Gleichheitssatz enthaltene Willkürverbot sei der Gesetzgeber auch bei sogenannten Verfassungsdurchbrechungen gebunden, nur nicht willkürliche Verfassungsdurchbrechungen seien zulässig[8]).

Nach dieser Anschauung ist also das Willkürverbot eine absolute Schranke für Verfassungsdurchbrechungen.

An dieser Stelle ist auch die Ansicht Thomas zu erwähnen. Thoma erkennt zwar an, daß die unmittelbare Volkswillensäußerung den Vorrang hat vor der Willensäußerung durch das Parlament. Er will aber hier wie auch sonst eine einzelfallmäßige Verfassungsdurchbrechung zulassen, sofern diese nicht auf offensichtlichem Mißbrauch beruht[9]). Denn auch Thoma erkennt das Willkürverbot an[10]); er hält es für einen allgemeinen Rechtssatz, der von Art. 109 Abs. 1 RV ganz unabhängig sei. Dieses Willkürverbot müsse der parlamentarische Gesetzgeber auch bei Verfassungsänderungen und Verfassungsdurchbrechungen beachten[11]). Die Frage nach der Verlängerung der laufenden Wahlperiode erwähnt Thoma nicht, sie ist aber wohl nach seinen allgemeinen Ausführungen im Einzelfall als unzulässig anzusehen, sofern nicht ein offensichtlicher Mißbrauch vorliegt. Da aber Thoma das richterliche Prüfungsrecht ablehnt, so hat das Verbot des offensichtlichen Mißbrauchs in seiner Lehre keine allzu große praktische Bedeutung. Denn hiernach ist die Verpflichtung des parlamentarischen Gesetzgebers zur Beachtung dieses Verbots nicht nachprüfbar[12]).

Dagegen kommt Leibholz bei der Anwendung des Willkürverbots auf die hier zu untersuchende Frage der hier vertretenen Auffassung im Ergebnis sehr nahe: grundsätzlich sei ein „in einem konkreten Einzelfalle die Legislaturperiode des Parlaments verlängerndes verfassungdurchbrechendes Reichsgesetz unzulässig, . . . weil mißbräuchlich in die durch die gleiche Verfassung anerkannte Kompetenzsphäre der Aktivbürgerschaft eingegriffen wird"[13]). Ein solches Gesetz stelle grundsätzlich eine willkürliche Kompetenzverschiebung dar, gleichgültig, ob es in den Verfassungstext aufgenommen werde oder nicht. Doch könne dieser Rechtsgrundsatz ausnahmsweise im Einzelfall durch den Nachweis des Gegenteils, ins-

---

7) so Leibholz. S. 19; Triepel: „Goldbilanzen und Vorzugsaktien". Ein Rechtsgutachten 1924" S. 30 hatte den Gleichheitssatz als ein immantes Prinzip der Rechtsordnung bezeichnet.

8) s. Leibholz S. 20 f; Schlüter S. 72, 58. Ueber den Willkürbegriff s. Leibholz, Gleichheit vor dem Gesetz S. 72 ff, 88 ff.

9) Handbuch des Staatsrechts Bd. II, S. 155 ff; Grundrechtskomm. Bd. I, S. 45 ff. Hiermit stellt sich Thoma in Gegensatz zu Jacobi.

10) Handb. d. Staatsr. Bd. II, S. 139 ff, 151, 159.

11) Handb. d. Staatsr. Bd. II, S. 151.

12) s. Thoma, Handb. d. Staatsr. Bd. II, S. 144, 152, 159.

13) in Arch. ö. Recht NF Bd. 22, S. 25.

besondere eines echten politischen Notstandes entkräftet werden (S. 25). Im Kriege könne z. B. die Legislaturperiode des Parlaments in Durchbrechung der Verfassung „verlängert" [14]) werden. Entscheidend sei, ob die Gesamtlage des Landes von solcher Schwere sei, daß sie eine Durchbrechung des verfassungsmäßigen Grundsatzes rechtfertigen könne. Die Befürchtung von Ordnungsstörungen sei aber hierfür nicht ausreichend. Unzulässig sei eine Verlängerung der laufenden Wahlperiode, um lediglich die mehr oder weniger mit jeder Wahl verbundene Gefährdung oder Störung der öffentlichen Ordnung oder „um innerpolitische Komplikation" zu vermeiden (S. 26).

Handele es sich dagegen um einen „echten außenpolitischen Notstand, lebt die Nation tatsächlich in einem Zustand, der . . . einem 'Krieg im Frieden' gleichkommt", so wäre für den, der den Primat der Außenpolitik vor der Innenpolitik anerkenne, ein Sachverhalt geschaffen, der „ähnlich wie im Kriege" die Abweichung vom verfassungsmäßigen Verfahren, also vom Grundsatz der Volkswahlen, gestatte. Das „an sich" Mißbräuchliche würde in diesem Falle rechtlich legitimiert (S. 26).

Diese Ausführungen zeigen, daß auch Leibholz eine Verlängerung der laufenden Wahlperiode nur in besonderen Notfällen für zulässig hält, im Kriege und in Zuständen, die den Einsatz und die „Mobilmachung aller Kräfte des Volkes fordern, also einem 'Krieg im Frieden' gleichkommen" (S. 26)[15]).

Schlüter (S. 83 ff) nimmt im Gegensatz zu Leibholz bei der Anwendung des Willkürverbots, das ja einen gewissen Ermessensspielraum zuläßt, eine engere Abgrenzung vor. Auch er kommt zu dem richtigen Ergebnis, daß die Verlängerung der laufenden Wahlperiode nur dann zulässig ist, wenn die Durchführung von ordnungsmäßigen Volkswahlen faktisch unmöglich ist (S. 86 Anm. 260). In dem Willkürbegriff sei der Grundsatz enthalten, daß jedes verfassungdurchbrechende Gesetz sich im Rahmen der grundlegenden Prinzipien und Wertungen des geltenden Verfassungsrechts zu halten habe. Hierzu gehöre auch der Grundsatz der Volkssouveränität (Art. 1 Abs. 2 RV), dem eine derartige Verlängerung widerspreche.

Seltsamerweise hält aber Schlüter die Durchführung von Volkswahlen nur bei vorhandenen inneren Unruhen für unmöglich; dann sei der Reichstag befugt, seine Neuwahl „bis zur Beendigung der

---

14) bei Leibholz in Anführungszeichen.

15) Leibholz S. 26 nimmt aber zu Unrecht an, daß im Januar 1932 bei der geplanten parlamentarischen Reichspräsidentenwahl ein solcher Notstand vorgelegen habe. Seine Ansicht wird auch widerlegt durch den späteren Verlauf der beiden Wahlgänge der plebiszitären Reichspräsidentenwahl; wie hier auch Koellreutter, Arch. ö. Recht NF Bd. 22, S. 143 ff, der aber teilweise Leibholz mißversteht.

Unruhen" hinauszuschieben (S. 86 Anm. 260). Im Kriege dagegen sei die Verschiebung von Neuwahlen rechtlich nicht zulässig. Es sei zu bedenken, daß durch eine derartige Verlängerung dem Volke die Möglichkeit genomemn werde, das gerade unter außergewöhnlichen Umständen besonders wichtige Prinzip der Selbstbestimmung zur Geltung zu bringen (S. 86).

In diesem Punkte ist die Ansicht Schlüters unhaltbar. Eine Wahl mit vorhergehender Agitation würde im Heere zu einer weitgehenden Gefährdung der Disziplin führen. Aus diesem Grunde „ruht" sogar in Friedenszeiten das Wahlrecht der Soldaten[16]). Würde man aber die unter der Fahne Stehenden von der Wahl während des Krieges ausschließen, die Wahl im übrigen aber stattfinden lassen, so würde dies ein großes Unrecht bedeuten gegenüber den zum Heere eingezogenen Staatsbürgern. Denn diese würden hierdurch von der Bestimmung über ihre Heimat ausgeschlossen. Aber abgesehen hiervon, läßt sich auch unter der Zivilbevölkerung eine wirkliche Wahl nicht durchführen. Denn die außerordentlichen Verhältnisse gebieten eine so weitgehende Beschränkung der Rede-, Presse- und Versammlungsfreiheit, daß von einer wirklichen Volkswahl keine Rede mehr sein könnte. Die verfassungsrechtliche Praxis der bedeutendsten europäischen Staaten bestätigt denn auch, daß während eines Krieges in keinem Staate Neuwahlen durchgeführt werden (s. hierzu § 13 ff).

2. Nach der Lehre von Carl Schmitt bildet gleichfalls das Willkürverbot eine absolute Schranke für Verfassungsdurchbrechungen. Nach seiner Auffassung[17]) sind aber die Verfassungsdurchbrechungen keine Gesetze im Rechtssinne, sondern „Maßnahmen"; denn nach seiner Meinung können nur generelle Normen Gesetze sein. Die Notwendigkeit einer Verfassungsdurchbrechung ergebe sich dagegen aus der besonderen Lage eines Einzelfalls, aus einer unvorhergesehenen politischen Situation (S. 107).

Da Carl Schmitt generelle Normen und Gesetze gleichsetzt, kann er die Verfassungsdurchbrechungen im Einzelfall nur rechtfertigen durch Einführung eines Begriffs, der außerhalb des Gesetzesbegriffs liegt, die sogenannten „apokryphen Souveränitätsakte". Die absolute Normativität sei nur eine Fiktion (S. 108). Gerade die politischen Entscheidungen entzögen sich einer normativen Umschreibung. Es bestehe hier eine Sphäre, in der es nur „Souveränitätsakte" gebe. Nur aus Respekt vor der Verfassung werde für diese apokryphen Souveränitätsakte das Verfahren der Verfassungsänderung innegehalten.

---

16) s. § 2, Abs. 2 Reichswahlgesetz vom 6. 3. 1924; § 36, Abs. 3 Reichswehrgesetz vom 23. 3. 1921.
17) Verfassungslehre S. 99 ff.

Eine vollkommen unbeschränkte Zulässigkeit dieser apokryphen Souveränitätsakte erkennt aber Carl Schmitt nicht an; sie seien vielmehr rechtlich zulässig, solange diese Methode nicht „mißbraucht" werde (S. 108). — Der Mangel in der Lehre C. Schmitts liegt in der Gleichstellung des Maßnahmebegriffs mit der Verfassungsdurchbrechung und des Gesetzesbegriffs mit der generellen Norm[18]).

Das von C. Schmitt betonte Mißbrauchsverbot kann sachlich nichts anderes sein, als das allgemeine Willkürverbot. Es liegt aber in der Natur dieses Begriffes, daß er einen gewissen Ermessensspielraum läßt und daher keine scharfe Abgrenzung ermöglicht.

Im Gegensatz zu Leibholz und Schlüter hält denn auch Carl Schmitt (S. 100) die **einmalige** Verlängerung der Legislaturperiode des Parlaments unter Einhaltung des verfassungsgesetzlich geregelten Verfahrens für Verfassungsänderungen für zulässig. Er führt diesen Fall an als Beispiel einer „verfassungsachtenden Verfassungsdurchbrechung".

Während also Leibholz und Schlüter richtig auf die Beweggründe zu der Verlängerung abstellen, soll es nach C. Schmitt nur auf die Häufigkeit der Verlängerung ankommen.

3. Eine Abgrenzung nach der Dauer der Verlängerung will Walter Jellinek vornehmen[19]). Er unterscheidet zwischen kurzer und längerer Verlängerung. Eine kurze Verlängerung sei zulässig. In seinen Ausführungen im Handbuch des Staatsrechts zieht er eine festbestimmte Grenze: Die Verlängerung der laufenden Wahlperiode dürfe „höchstens auf die Gesamtzeit von fünf Jahren", also die Amtsdauer des Reichstages im Deutschen Kaiserreich, erfolgen[20]). Dagegen spricht er in seiner späteren Untersuchung über die „Grenzen der Verfassungsgesetzgebung" (S. 10) nur von einer „kleinen Verlängerung".

Eine Begründung für die Festsetzung der Grenze auf fünf Jahre gibt W. Jellinek nicht. Er entscheidet anscheinend nur gefühlsmäßig: „Doch empfinden wir die Verlängerung auf kurze Zeit, höchstens auf die Gesamtzeit von fünf Jahren . . . noch nicht als eine unzulässige Neuwahl"[21]). Bemerkenswert ist jedoch, daß die Verlängerung nach ihm die Gesamtzeit von fünf Jahren überschreiten darf „für Zeiten, in denen eine ordnunsmäßige Wahl unmöglich ist wie im Kriege"[22]). Hiermit erkennt Jellinek an, daß die

---

18) s. hierzu Löwenstein, Erscheinungsformen S. 224 ff, ferner Schlüter S. 45 ff; Jeselsohn S. 93; Arnold S. 32 f.

19) s. Grenzen d. Verfassungsgesetzgebung S. 10; Handb. d. Staatsr. Bd. I, S. 623; Bd. II, S. 185; vgl. auch „Die Reichspräsidentenfrage" in Reichs- und Preuß. Verw. Bl. 1931, S. 669.

20) Handb. d. Staatsr. Bd. I, S. 623; Bd. II, S. 185.

21) Handb. d. Staatsrechts Bd. I, S. 623.

22) Handb. d. Staatsrechts Bd. II, S. 185.

Verlängerung der laufenden Wahlperiode stets dann gestattet ist, wenn die Durchführung von Volkswahlen unmöglich ist. Er will aber außerdem noch kurzfristige Verlängerungen zulassen.

4. Auch nach Jeselsohn (S. 88) ist die Verlängerung der laufenden Wahlperiode nur in sehr beschränktem Umfange zulässig. Die Grenze für solche Verfassungsdurchbrechungen ergebe sich aus der Unmöglichkeit, die Volkswahlen durch ein Gesetz zu ersetzen. "An sich" könne die Amtsperiode des Reichstags oder des Reichspräsidenten durch verfassungsdurchbrechendes Gesetz verlängert werden, „z. B. aus Anlaß eines Krieges oder wegen schwerer Zeiten". Würden sich solche Verlängerungen aber tatsächlich als Neuwahl darstellen, so seien sie verboten. Im einzelnen sei dies Tatfrage, träfe aber zu z. B. für eine Präsidentschaftsverlängerung auf Lebenszeit.

Aus diesen Ausführungen könnte man folgern, eine Verlängerung sei stets zulässig, sofern sie eben nur nicht für die ganze Wahlperiode erfolge. M. E. will jedoch Jeselsohn hiermit sagen, daß eine Verlängerung nur in besonderen Notzeiten zulässig sei, eine Verlängerung in normalen Zeiten sich jedoch stets als eine unzulässige Neuwahl darstelle.

5. Die angeführten zahlreichen Erörterungen des Schrifttums zeigen, daß man überwiegend eine Verlängerung der laufenden Wahlperiode eines Parlaments nur in sehr engen Grenzen für verfassungsmäßig hält.

Selbst Anschütz, einer der Hauptvertreter der Lehre von der Allmacht des parlamentarischen Gesetzgebers scheint eine Verlängerung der laufenden Wahlperiode eines **Landtages** nicht in unbeschränktem Umfange zulassen zu wollen. In einem Schreiben an einen hessischen Landtagsabgeordneten anläßlich der Verlängerung der laufenden Wahlperiode des Hessischen Landtags im Jahre 1930[23]) betont er, die Verlängerung bedeute keinen Verstoß gegen die zwingende Vorschrift des Art. 17 RV, denn dort sei über die Dauer der Legislaturperiode nichts bestimmt. (Damit verwechselt Anschütz m. E. die Frage der allgemeinen Aenderung der Wahlperiode und die Verlängerung der laufenden Wahlperiode.). Vom Standpunkt des Landesstaatsrechts aber sei die **„ausnahmsweise** Verlängerung" gleichfalls nicht zu beanstanden, falls das Verlängerungsgesetz in dem für Verfassungsänderungen vorgeschriebenen Verfahren beschlossen würde. Wörtlich heißt es dann: „Ihre allgemeinen Bedenken, die sich auf den Charakter des Landtages als einer gewählten Volksvertretung stützen, wären dann begründet, wenn der Landtag sich durch Verfassungsänderungsbeschluß auf

23) abgedruckt in den Verhandlungen des Landtags des Volksstaates Hessen. 4. Landtag 1927—31; Prot. II. Bd., 61. Sitzung vom 13. Mai 1931, S. 1565 und bei Gmelin, Arch. ö. R. NF 19 S. 273 Anm. 2.

unbestimmte Zeit prolongieren würde. Eine nur einjährige Verlängerung benimmt dem Landtag nicht die Eigenschaft eines zu wählenden und gewählten Parlaments." Anschütz verweist dann darauf, daß unter der Herrschaft der alten Reichsverfassung „eine Verlängerung der Reichstagswahlperiode mehrmals stattgefunden (1870, dann 1914 ff)" habe, ohne daß man dabei Verfassungsbedenken gehabt hätte. Hierbei übersieht er jedoch, daß es sich „1870 und 1914 ff" (richtig muß es heißen: 1916, 1917 und 1918) um Verlängerungen während eines Krieges handelte. Die allgemeine Aenderung der Wahlperiode von drei auf fünf Jahre ohne Verlängerung der laufenden Wahlperiode im Jahre 1888 erwähnt Anschütz gerade nicht.

Giese will, entsprechend der extremen Repräsentativtheorie Labands, die Verlängerung der laufenden Wahlperiode eines Landtags ohne weiteres zulassen[24]). Anläßlich der Verlängerung der laufenden Wahlperiode des hessischen Landtages im Jahre 1930 schrieb er an einen hessischen Landtagsabgeordneten: „Die interessante staatsrechtliche Frage habe ich durchdacht und — natürlich nur als Problem — in meinen Uebungen zur Aussprache gestellt. Ich bin zum Ergebnis gelangt, daß keine verfassungsrechtlichen Bedenken entgegenstehen." Mit Rücksicht auf die dargelegten entgegengesetzten Ansichten zahlreicher Schriftsteller kann aber wohl mit Recht bezweifelt werden, ob Giese die herrschende Meinung wiedergibt, wenn er ohne Einschränkung sich auf den Standpunkt stellt: „Der Landtag ist und bleibt volksgewählt, auch wenn er durch verfassungsänderndes Landesgesetz künstlich verlängert wird."

3. Unterabschnitt: Beispiele aus der inländischen und ausländischen Parlamentsgeschichte.

Mit der hier vertretenen Ansicht stimmt die verfassungsrechtliche Praxis weitgehend überein. Die Parlamentsgeschichte der bedeutendsten demokratischen und konstitutionellen Staaten Europas zeigt, daß man eine Verlängerung der laufenden Wahlperiode, die man wohl unterschieden hat von der allgemeinen Aenderung der Wahlperiode, für rechtlich unzulässig gehalten hat, außer im Kriege.

---

24) s. seine kurze briefliche Aeußerung in den Verhandlungen des Landtages des Volksstaates Hessen, 4. Landtag 1927—1931. Prot. II. Bd., 61. Sitzung vom 13. Mai 1931, S. 1565; auch bei Gmelin: Arch. ö. Recht NF 19 S. 273 Anm. 2.

§ 13. Beispiele aus der Parlamentsgeschichte des Deutschen Reiches.

Auch im Norddeutschen und Deutschen Reichstag hat man die Fragen nach der allgemeinen Aenderung der Wahlperiode und der Verlängerung der laufenden Wahlperiode streng getrennt (s. die oben S. 2 angeführten Ausführungen des Abgeordneten Bamberger).

Während des Krieges von 1870 und 1871 wurde die laufende Wahlperiode des Norddeutschen Reichstages durch Gesetz vom 21. Juli 1870 (Bundes-GBl. S. 498) „für die Dauer des gegenwärtigen Krieges mit Frankreich, jedoch nicht über den 31. Dezember 1870 hinaus verlängert.“ Dieses Gesetz verdient auch deshalb Beachtung, weil es das einzige Gesetz ist, in dem entgegen der bis etwa 1925 üblichen Praxis der verfassungsändernde Charakter in der Verkündungsformel zum Ausdruck gebracht wurde. Die Verkündung erfolgte „nach erfolgter verfassungsmäßiger Zustimmung des Bundesrats und des Reichstags.“ Das Wort „verfassungsmäßig“ steht sonst in keiner Eingangsformel eines Gesetzes des Norddeutschen Bundes oder des Deutschen Kaiserreichs[1]).

Ebenso wurde die laufende Legislaturperiode des Reichstags während des Weltkrieges mehrfach verlängert. Der damalige Reichstag war am 12. Januar 1912 gewählt worden; seine Legislaturperiode wäre daher am 11. Januar 1916 abgelaufen. Das Reichsgesetz vom 16. Oktober 1916 (RGBl. S. 1169) verlängerte die laufende Wahlperiode um ein Jahr, das Gesetz vom 23. Juli 1917 (RGBl. S. 567) um ein weiteres Jahr und das Gesetz vom 18. Juli 1918 (RGBl. S. 745) verlängerte sie bis zum 12. Jan. 1920.

Im Gegensatz zu diesen Verlängerungen steht das Gesetz vom 19. März 1888 (RGBl. S. 110), wodurch die Legislaturperiode des Reichstags von drei auf fünf Jahre geändert wurde. Diese neue Legislaturperiode galt jedoch erst für den nächsten Reichstag, denn das Gesetz trat erst „mit dem Ablauf der gegenwärtigen Legislaturperiode in Kraft“.

Bereits oben (S. 2 ff) ist dargelegt worden, daß man im Deutschen Reichstag die Verlängerung der laufenden Wahlperiode für unzulässig hielt. Nur die Verlängerung während eines Krieges sah man als verfassungsmäßig an, weil dann die Durchführung von Neuwahlen tatsächlich unmöglich sei.

Ueber die Zulässigkeit und Notwendigkeit der Verlängerung der laufenden Wahlperiode während des Weltkrieges bestand bei den Abgeordneten sämtlicher Parteien Einmütigkeit. Das Verlängerungsgesetz von 1916 wurde im Reichstag einstimmig angenom-

1) Vgl. Dohna, Verhandlungen des 33. Deutschen Juristentages S. 37.

men[2]). Erst bei dem Gesetz vom 23. Juli 1917 stimmten die Abgeordneten der Unabhängigen Sozialdemokratischen Partei gegen eine weitere Verlängerung[3]). Bei der Beratung dieses Gesetzes im Reichstag meldete sich nur der unabhängige-sozialdemokratische Abgeordnete Albrecht zum Wort. Er führte aus, wer den Belagerungszustand und die Pressezensur beseitigen wolle, habe mit den unabhängigen Sozialdemokraten gegen die Verlängerung der Legislaturperiode zu stimmen[4]). Dieselben Gründe brachte Albrecht auch gegen das Verlängerungsgesetz vom 18. Juli 1918 vor[5]). Hier bestritt er den Abgeordneten das Recht, ihr Mandat von Jahr zu Jahr zu verlängern und bezeichnete diese Verlängerung als einen Verstoß gegen die Verfassung. Dagegen erklärte in derselben Sitzung (S. 5910) der sozialdemokratische Abgeordnete Scheidemann es für praktisch unmöglich, während des Krieges Neuwahlen zum Reichstag unter Beteiligung der Soldaten durchführen zu lassen. Dasselbe hatte in der Sitzung vom 11. Oktober 1916[6]) auch der sozialdemokratische Abgeordnete Schulz (Erfurt) betont. Von sämtlichen anderen Parteien hat sich bei allen drei Verlängerungsgesetzen von 1916, 1917 und 1918 kein Abgeordneter zum Wort gemeldet. Die Gesetze wurden von ihnen ohne weiteres angenommen.

Aus dieser widerspruchslosen Annahme ist zu ersehen, daß der Reichstag die Verlängerung seiner eigenen Wahlperiode während des Krieges als verfassungsmäßig ansah. Keineswegs kann aber hieraus geschlossen werden, daß die Volksvertretung eine Verlängerung ihrer eigenen Lebensdauer in jedem Fall für zulässig hielt. Das beweisen die Ausführungen des Abgeordneten Scheidemann, insbesondere aber die erwähnten Verhandlungen des Reichstages aus den Jahren 1881 und 1888. Einer solchen Schlußfolgerung würde auch die Stellungnahme der Reichsregierung entgegenstehen, die in der Begründung zu dem Verlängerungsgesetz vom 18. Juli 1918 ausführte: „Es wird vorgeschlagen, diese Verlängerung wiederum um ein Jahr auszusprechen, wobei es vorbehalten bleibt, eine frühere Beendigung der Legislaturperiode durch Auflösung herbeizuführen, wenn es die Kriegslage gestattet". Hieraus geht hervor, daß die Regierung die Verlängerungsgesetze nur mit Rücksicht auf den Krieg für gerechtfertigt hielt. Dabei sind Neuwahlen, „wenn es die Kriegslage gestattet", wohl nur aus taktischen Gründen in der Begründung in Aussicht gestellt worden. Während eines Krieges dürfte die Regierung keines Landes Neuwahlen stattfinden lassen.

---

2) s. Sten. Ber. d. Verh. d. Reichstags Bd. 308, Sitz. vom 11. Okt. 1916 S. 1700.
3) Sten. Ber. Bd. 310, Sitz. vom 6. Juli 1917 S. 2523 ff.
4) a. a. O. S. 3524.
5) Sten. Ber. Bd. 313, Sitz. vom 8. Juli 1918 S. 5910 f.
6) Sten. Ber. Bd. 308, S. 1700.

§ 14. Beispiele aus der Parlamentsgschichte der deutschen Gliedstaaten vor 1918.

Während des Weltkrieges ist wohl in sämtlichen deutschen Gliedstaaten die Wahlperiode des Parlaments verlängert worden. Im folgenden soll jedoch nur auf die Verlängerungsgesetze der bedeutendsten Gliedstaaten hingewiesen werden. Manche dieser Gesetze wurden durch die Novemberrevolution von 1918 hinfällig.

1. Preußen.

In Preußen bestand seit Einführung der Verfassung eine dreijährige Legislaturperiode. Im Jahre 1888 ging Preußen — wie auch das Reich — zu einer fünfjährigen Legislaturperiode über. Das preußische Gesetz vom 27. Mai 1888 (Pr. Gesetzslg. S. 137) bestimmte aber — wie das entsprechende Reichsgesetz von 1888 —, daß das Aenderungsgesetz erst „mit dem Ablauf der Legislaturperiode in Kraft treten" sollte.

Da während des Weltkrieges die Legislaturperiode des Abgeordnetenhauses normalerweise im Juni 1918 ihr Ende erreicht hätte, erging das Verlängerungsgesetz vom 8. Juni 1918 (Pr. Gesetzslg. S. 74 f): „Die Legislaturperiode des am 3. Juni 1913 gewählten Hauses der Abgeordneten wird um ein Jahr verlängert". Im Abgeordnetenhause betonte der damalige preußische Innenminister Drews[1]), man müsse die laufende Wahlperiode verlängern, da normale Wahlen „tatsächlich unmöglich" seien. Weil es sich um eine Verfassungsänderung handelte, mußten im preußischen Landtag in einem Abstand von mindestens 21 Tagen zwei Abstimmungen stattfinden (Art. 107 a. pr. Verf.). In beiden Sitzungen wurde das Gesetz ohne jede Debatte „mit großer Mehrheit" angenommen[2]).

2. Bayern.

In Bayern wurde während des Weltkrieges die laufende Wahlperiode der Kammer der Abgeordneten durch Gesetz vom 15. Juli 1916 (Bayer. Gesetz-u. VOBl. S. 123) „um ein Jahr verlängert", trotzdem die laufende sechsjährige Wahlperiode (in Bayern Landtagswahlzeit genannt) erst am 5. Februar 1918 ihr natürliches Ende erreicht hätte.

Aber bereits sieben Monate vor Ablauf dieser Verlängerung, im Juni 1918, wurde nochmals eine gesetzliche Verlängerung beschlossen, und zwar gleich „um weitere zwei Jahre", also bis zum 5. Februar 1921 (Gesetz vom 3. Aug. 1918: Bayr. Gesetz- u. VOBl. S. 394). Die bayrische Regierung führte in der Begründung zu

---

1) Verh. d. Preuß. Abgeordnetenhauses Bd. 8, Sitzung vom 19. März 1918 S. 8782.

2) s. Verh. des Preuß. Abg.-Hauses, Sitz. vom 20. März 1918 u. Sitz. vom 23. April 1918.

diesem Gesetz aus[3]): Nach dem bayrischen Recht wäre spätestens drei Monate vor dem Ablauf eines Haushaltszeitraums der Staatshaushalt für den kommenden zweijährigen Haushaltszeitraum dem Landtag vorzulegen. „Spätestens am 29. Sept. 1919 müßte daher der neugewählte Landtag zusammentreten. Die nächsten allgemeinen Wahlen müßten sonach in der Zeit vom 5. Februar 1919 oder dem Tage der etwaigen früheren Auflösung des Landtages bis zum 29. Sept. 1919 stattfinden. Die Abhaltung dieser Wahlen zeigt sich aber jetzt schon als untunlich, denn auch, wenn der Krieg bis dahin beendet ist, kann derzeit schon mit Grund angenommen werden, daß ein großer Teil der Wähler durch naheliegende mit dem Krieg zusammenhängende Gründe in der Ausübung des Wahlrechts behindert sein wird. Es ist daher im Interesse des Landes und namentlich der Beratung des Staatshaushalts für die Jahre 1920 und 1921 erforderlich, die laufende Wahlzeit für die Kammer der Abgeordneten um zwei weitere Jahre zu verlängern". Zu diesem, über das notwendige Maß weit hinausgehenden Verlängerungsgesetz waren für die bayrische Regierung damals offenbar andere Gründe ausschlaggebend als die in der Regierungsbegründung angeführten. In der Kammer wurde diesem bedeutsamen Gesetz kein Widerstand geleistet. Es wurde in der erforderlichen namentlichen Abstimmung von den anwensenden 113 Abgeordneten einstimmig angenommen. Doch fehlten bei dieser Abstimmung insgesamt 48 Abgeordnete. Davon waren 23 entschuldigt, 8 beurlaubt und 17 unentschuldigt[4]).

Infolge der Revolution vom November 1918 ist das bayrische Gesetz nicht in Kraft getreten.

3. **Sachsen.**

Auch in Sachsen wurden während des Weltkrieges die Neuwahlen hinausgeschoben. Durch Gesetz vom 6. Juni 1917 (Sächs. Gesetz- u. VOBl. S. 67 f) wurde „die gegenwärtig laufende Wahlperiode der zweiten Kammer der Ständeversammlung . . . anderweit um zwei Jahre verlängert".

4. **Württemberg.**

In Württemberg wurde durch Gesetz vom 4. August 1918 (Württemberg. Regierungsbl. S. 165 f) die laufende Wahlperiode der Kammer der Abgeordneten um ein Jahr verlängert. Bei der Beratung des Gesetzes in der Kammer ergriffen nur zwei Abgeordnete das Wort: der unabhängige Sozialdemokrat Hoschka und der Sozialdemokrat Keil[5]). Hoschka wandte sich gegen den Gesetz-

---

3) s. Verh. d. Kammer d. Abgeordneten d. Bayr. Landtages 1917/18, Beil. Bd. 18 Nr. 2445, S. 583.

4) s. Verh. d. Abgeordneten des Bayr. Landtages, Sten. Ber. Bd. 19, Sitz. vom 20. Juni 1918 S. 389, 390.

5) s. Verh. d. Württemb. II. Kammer, 39. Landtag, Prot. Bd. 102, Sitz. vom 30. Juli 1918 S. 6441 ff.

entwurf. Er forderte Neuwahl unter Ausschluß der Soldaten; damit genügend Wähler vorhanden seien, sollte man das Frauenwahlrecht einführen und das Wahlalter herabsetzen. Nach dem Kriege und nach Rückkehr der Kriegsteilnehmer könnte der Landtag wieder aufgelöst werden zur Vornahme nochmaliger Wahlen.

Der sozialdemokratische Abgeordnete Keil erklärte, seine Partei werde „unter den gegebenen Verhältnissen" der Gesetzesvorlage zustimmen. „Wir legen uns aber damit nicht auf den Grundsatz fest, daß während des Krieges Wahlen nicht stattfinden sollen"[6]). Erfülle sich die Hoffnung eines baldigen Kriegsendes nicht, so könne sich die Notwendigkeit von Neuwahlen auch während des Krieges ergeben. Allerdings biete die Durchführung von Wahlen während des Krieges große Schwierigkeiten, insbesondere die unbedingt erforderliche Beteiligung der Soldaten. Darum sei er mit seinen Parteifreunden der Ansicht, daß, solange es irgend gehe, von der Aufrollung dieses schwierigen Problems abzusehen sei. Aus diesen Erwägungen stimmten sie daher „für diesmal" der Verlängerung der Wahlperiode um ein Jahr zu.

Bei der nach der damaligen Verfassung erforderlichen namentlichen Abstimmung stimmten von 78 anwesenden Abgeordneten 75 für das Gesetz und lediglich die drei unabhängigen Sozialdemokraten dagegen.

§ 15. Beispiele aus der Parlamentsgeschichte Englands.

Auch die Parlamentsgeschichte der bedeutendsten europäischen Staaten weist mehrere bemerkenswerte Musterbeispiele für die Verlängerung der laufenden Wahlperiode eines Parlaments auf. Wenn auch die zu untersuchende Frage nur aus dem deutschen Recht zu beantworten ist, so ist es doch nicht ohne Belang, hier einen einheitlichen Rechtsgedanken feststellen zu können.

Besondere Beachtung verdient hier die englische Parlamentsgeschichte. Bereits Cromwell, dessen „Instrument of Government" von 1653 als die erste moderne geschriebene Verfassung angesehen wird, hielt es für einen absolut unverbrüchlichen (fundamental) Grundsatz, daß ein Parlament sich niemals zu einer permanenten Körperschaft erklären könne[1]). Hierbei ist allerdings zu beachten, daß bis zum Ende des 17. Jahrhunderts in England keine Wahlperiode für das Unterhaus bestand, dieses vielmehr jeweils mit der Auflösung durch den König endigte. Erst 1693 wurde eine dreijährige Legislaturperiode eingeführt[2]).

---

6) a. a. O. S. 6441.
1) nach C. Schmitt, Verf. Lehre S. 40.
2) s. u. a. Brosch S. 57 ff; Gmelin, A. ö. R. NF 19 S. 274.

Diese dreijährige Legislaturperiode wurde 1716 durch das sogenannte Siebenjahresgesetz (The Septennial-Act) in eine siebenjährige geändert. Zugleich wurde aber hierdurch auch die Legislaturperiode des damals bestehenden Unterhauses, dessen dreijährige Wahldauer 1717 ablief, um vier Jahre verlängert[3]).

Der tiefere Grund für die Verlängerung war folgender: im Unter- und Oberhaus hatten die Whigs die Mehrheit, sie bildeten auch das Kabinett. Diesem war es noch im Jahre 1715 gelungen, in Schottland einen Aufstand des Thronprätendenten Jakob aus dem Hause Stuart niederzuwerfen. Trotzdem war für die bevorstehenden Wahlen zum Unterhaus eine Tory-Mehrheit zu erwarten. Die Furcht vor Neuwahlen, die Angst vor einer politischen Machtverschiebung war der wirkliche Grund für die Verlängerung der laufenden Wahlperiode. Die recht bemerkenswerten Gründe, die das englische Kabinett für das Siebenjahresgesetz anführte, beziehen sich in Wirklichkeit nur auf die generelle Aenderung der Wahlperiode von vier auf sieben Jahre und mögen diese auch rechtfertigen, aber nicht die Verlängerung der laufenden Legislaturperiode: durch Neuwahlen in kurzen Zeitabständen von nur drei Jahren würden dem Staat ungeheure Kosten verursacht. Zugleich sollte der Uebergang zu der längeren Wahlperiode eine Maßnahme gegen die Zersplitterung der Parteien darstellen, denn durch eine kurze Wahlperiode werde die Zersplitterung der Parteien gefördert. Ferner werde durch eine kurze Wahlpeiode die Stetigkeit der englischen Politik gefährdet. Insbesondere fürchteten die verbündeten Staaten bei jeder Neuwahl eine Aenderung der Parlamentsmehrheit und damit auch der Außenpolitik.

Ob die laufende Wahlperiode rechtmäßig verlängert werden könne, war bereits damals stark umstritten. Hier hat diese Frage überhaupt zum ersten Male praktische Bedeutung erlangt. 31 Lords ließen einen scharfen Protest ergehen[4]). Ueber zweihundert Adressen aus allen Teilen des Reiches richteten sich gegen die Verlängerung. Allerdings wurden offiziell nur zehn Adressen zugegeben, die übrigen wurden als angeblich zu spät eingelaufen verbrannt[5]).

Damals, wie auch bei den späteren Beurteilungen des Siebenjahresgesetzes, hat man meist richtig unterschieden zwischen der allgemeinen Aenderung der Legislaturperiode und der Verlängerung der laufenden. So führt Dicey (S. 44) aus: „Die Besonderheit dieses Gesetzes lag nicht darin, daß es die gesetzliche Dauer des Par-

3) Dicey S. 42 ff; Hallam S. 233 ff; Leadam S. 267 ff; Brosch S. 57 ff; Gmelin, Arch. ö. R. NF 19 S. 273 ff; Michael Bd. I, S. 605 ff; Hatschek-Kurtzig Bd. I, S. 477 f; Adams S. 398; s. ferner die später angeführten Unterhaus- und Oberhausdebatten über die Verlängerungsgesetze des Weltkrieges.

4) s. Dicey S. 44; Hatschek-Kurtzig Bd. I, S. 477.

5) s. Leadam S. 269 Anm. 1.

laments änderte, oder das Gesetz über die dreijährige Legislaturperiode (the Triennial-Act) aufhob. . . Was Aufsehen erregte, war, daß ein gerade tagendes Parlament aus eigener Machtvollkommenheit seine eigene gesetzliche Existenz verlängerte".

Ebenso beurteilen Brosch und Junius das Gesetz. Brosch (S. 207) betont, unzweifelhaft habe jedes Parlament die Befugnis, gesetzliche Bestimmungen abzuändern. „Allein man ging um einen Schritt weiter: mit der Bill ward dem Hause der Gemeinen, das auf drei Jahre gewählt worden, auch die Ermächtigung nach Ablauf dieser Frist noch für weitere vier Jahre die Nation zu vertreten. Und dies war jedenfalls eine Mandatsüberschreitung. . .". Junius schrieb in einem seiner berühmten Briefe[6]), die Gesetzgebung habe mit dem Siebenjahresgesetz etwas getan, wozu sie nicht ermächtigt gewesen sei. Sie habe „das Wahlrecht des ganzen Königreiches auf die Dauer von vier Jahren kassiert".

Am treffendsten sind aber wohl die Ausführungen eines Abgeordneten im Unterhause bei der Beratung des Gesetzes (1716): „Wenn das tagende Unterhaus seine eigene Lebensdauer über die Zeit hinaus verlängert, für die es gewählt ist, so ist es fortan nicht mehr der Repräsentant des Volkes, sondern eine durch sich selbst geschaffene Versammlung[7])". Derselbe Einwand wurde auch in dem Protest der 31 Lords erhoben: „. . . Das Unterhaus muß vom Volke gewählt werden. Nur wenn es so gewählt ist, ist es wirklich der Repräsentant des Volkes, als was es aber nicht angesehen werden kann, wenn es eine längere Zeit bestehen bleibt, als für die es gewählt ist. Denn nach dieser Zeit ist es durch das Parlament gewählt und nicht vom Volke. . ." [8]).

Von den neueren Schriftstellern hält auch Michael (S. 607) die damalige Verlängerung der laufenden Wahlperiode für eine Rechtsverletzung, dagegen die allgemeine Aenderung der Wahlperiode von drei auf sieben Jahre ohne weiteres für zuläßig.

Der einzige Grund, der die Verlängerung der laufenden Wahlperiode rechtfertigen konnte, war die Gefahr eines feindlichen Einfalls, die Gefahr, daß der Thronprätendent, dessen Aufstand in

---

6) vom 7. Sept. 1771 an Wilkes, nach Brosch S. 207 Anm. 1.

7) „That if this House of Commons continued themselves beyond the time for which they were chosen, they were no more the representatives of the people, but a House of their own making" nach Michael Bd. I, S. 608 Anm. 1.

8) „Secondly, because it is agreed that the House of Commons must be chosen by the people, and when so chosen they are truly the representatives of the people, which they cannot be so properly said to be when continued for a longer time than that for which they were chosen; for after that time they are chosen by the Paliament, and not the people . . . ". s. Dicey S. 44.

Schottland erst 1715 niedergeschlagen war, nochmals einen bewaffneten Angriff wagen würde[9]).

Man hatte vielfach gefürchtet, daß nach der Annahme des Siebenjahresgesetzes das Parlament später wiederum die laufende Wahlperiode verlängern würde. Kurz vor Ablauf der nunmehr auf sieben Jahre verlängerten Legislaturperiode, nämlich im Jahre 1720, tauchte auch ein Plan auf, die zu Ende gehende Legislaturperiode nochmals zu verlängern[10]). Tatsächlich ist eine Verlängerung der laufenden Wahlperiode in der späteren Zeit nicht mehr erfolgt. Im Gegenteil, es wurde zur Gewohnheit, daß der König das Parlament vor Ablauf der Wahlperiode auflöste.

Erst zwei Jahrhunderte später, im Weltkriege, ist wiederum die laufende Wahlperiode des Unterhauses verlängert worden. Kurz vor dem Weltkriege hatte das im Dezember 1910 gewählte Parlament beschlossen, daß die Wahlperiode in Zukunft nicht mehr sieben Jahre, sondern fünf Jahre betragen sollte (The Parliament Act 1911): „Five years shall be substituded for seven years as the time fixed for the maximum duration of Parliament under the Septennial Act 1715". Die Wahlperiode wäre daher mitten im Kriege, am 31. Januar 1916, abgelaufen[11]).

Die laufende Wahlperiode wurde aus diesem Grund durch mehrere Gesetze, insgesamt fünf, bis zum Kriegsende verlängert. Die Verlängerung erfolgte stets nur für einen kurzen Zeitraum. Das erste Verlängerungsgesetz vom 27. Januar 1916: The Parliament and Registration Act 1916 [12]), brachte eine Verlängerung um acht Monate, das zweite Verlängerungsgesetz vom 23. August 1916: The Parliament and Local-Elections Act 1916 [13]) eine weitere Verlängerung um sieben Monate, und das dritte Verlängerungsgesetz vom 26. April 1917: The Parliament and Local-Elections (No. 1) Act 1917 [14]) nochmals eine Verlängerung um sieben Monate. Mit dem vierten Verlängerungsgesetz vom 29. November 1917 [15]): The Parliament and Local-Elections (No. 2) Act 1917, das die Wahlperiode auf insgesamt 7 Jahre 6 Monate ausdehnte, wurde zum ersten Male in der gesamten englischen Parlamentsgeschichte die

---

9) s. auch Hatschek-Kurtzig Bd. I, S. 477 f; Dicey S. 43. Den gleichen Standpunkt vertraten auch die verschiedensten Redner in der Sitzung des Oberhauses vom 6. Januar 1916; Parliamentary Debates, House of Lords, Bd. 20 Sp. 819—850.

10) s. Hallam S. 234 Anm. O.

11) s. zum folgenden The Public General Acts 1916—1918; The Parliamentary Debates 1914—1918, im folgenden abgekürzt Parl. Deb., H. o. C. (House of Commons) und H. o. Lords (House of Lords); s. auch Adams S. 495 f und die kurze Bemerkung bei Koellreutter: Jahrb. d. öffentl. Rechts Bd. 11, S. 125.

12) The Public General Acts 1914/16: Chap. 100 S. 362 ff.

13) dort 1916, Chap. 44 S. 131 f.

14) dort 1917/18, Chap. 13 S. 16.

15) The Public General Acts 1917/18, Ch. 50 S. 121.

in dem aufgehobenen Siebenjahresgesetz festgesetzte Wahlperiode von sieben Jahren überschritten. Das fünfte und letzte Verlängerungsgesetz: The Parliament and Local-Elections Act 1918 rundete die laufende Wahlperiode durch eine weitere Verlängerung von sechs Monaten auf acht Jahre ab, sodaß die Wahlperiode jetzt bis zum 31. Januar 1919 lief. Das Unterhaus ist aber bereits vor diesem Zeitpunkt, am 25. November 1918, durch den König aufgelöst worden. Schon am 14. Dezember 1918 fanden die Neuwahlen für das Unterhaus statt, die wegen der Beteiligung der Soldaten im Volke den Namen Khakiwahlen erhielten. Gewählt wurde nach dem neuen Wahlgesetze: The Representation of the People Act 1918, das bereits am 6. Februar 1918 ergangen war[16]).

Ueber die genannten Verlängerungsgesetze wurden im englischen Parlament umfangreiche Debatten geführt im Gegensatz zu den Beratungen der deutschen Verlängerungsgesetze im Reichstag und in den deutschen Landesparlamenten. Der Streit ging aber allein nur darum, ob das Unterhaus selbst während des Weltkrieges seine eigene Lebensdauer verlängern dürfe. Daß in normalen Zeiten eine solche Verlängerung unzulässig sei, darüber herrschte vollkommene Einmütigkeit. Von verschiedenen Mitgliedern des Unterhauses wie auch des Oberhauses wurde aber sogar die Rechtmäßigkeit der Verlängerung während des Weltkrieges bestritten, und zwar gleich bei dem ersten Verlängerungsgesetz vom 27. Januar 1916. Bemerkenswert ist, daß nicht nur die irischen Abgeordneten (die irländischen Nationalisten, Sinn Feiner) als Gegner der Verlängerungsgesetze auftraten[17]), sondern auch Konservative, Mitglieder der Tory-Partei[18]). Es wurde immer wieder darauf hingewiesen, daß seit dem Siebenjahresgesetz von 1716 das englische Unterhaus niemals seine eigene Lebensdauer verlängert habe. Zugleich aber wurde betont, daß sich England jetzt in einer ähnlichen Notlage befinde wie zur Zeit des Siebenjahresgesetzes von 1716, das allein durch den jakobitischen Aufstand im vorhergehenden Jahr und durch die Gefahr eines feindlichen Einfalls gerechtfertigt gewesen sei. Insbesondere wies gleich bei der Beratung des ersten Verlängerungsgesetzes von 1916 im Oberhaus der Lordkanzler (The Marquess of Grewe) auf diese „historical analogy" hin. Zugleich betonte er den Ausnahmecharakter des Gesetzes, das eben nur durch die besondere Notlage des Landes zu rechtfertigen sei. Es wäre kaum anzunehmen, daß selbst der Weltkrieg imstande sei, die poli-

---

16) dort 1917/18 Chap. 64 S. 253 ff.

17) s. besonders die eingehenden Ausführungen der irischen Abgeordneten Dillon, Hazleton und Ginnel in der Sitzung des Unterhauses vom 17. April 1917. Beratung des 3. Verlängerungsgesetzes: Parliament and Local-Elections (No. 1) Act 1917; Parl. Deb. H. o. C. Bd. 92 Sp. 1536—1548 (Dillon); Sp. 1563—1567 (Hazleton); Sp. 1567—1572 (Ginnel).

18) so z. B. Sir Charles Henry, Parl. Deb. H. o. C. Bd. 92 Sp. 1553—1555.

tischen Gewohnheiten von drei Jahrhunderten, unter denen das englische Parteiensystem groß geworden sei, zu beseitigen[19]).

Von den Gegnern der Verlängerungsgesetze wurde ins Feld geführt, das Parlament besitze nach Ablauf der Wahlperiode keinen repräsentativen Charakter mehr. Hierdurch würde notwendig das Ansehen des Unterhauses und sein Einfluß auf die Politik gemindert. In England sei die Frage des Krieges niemals als eine absolute Schranke für Volksrechte angesehen worden, während der napoleonischen Kriege hätten mehrfach Wahlen stattgefunden[20]).

Demgegenüber wurde geltend gemacht, der Vergleich mit den napoleonischen Kriegen sei nicht ganz richtig; denn von 1793 bis 1815 wäre niemals eine so große Anzahl von Stimmberechtigten außerhalb des Landes unter den Waffen gewesen wie jetzt[21]). Immer wieder wurde in den Vordergrund gerückt, daß ein großer Teil der Stimmberechtigten zum Heere eingezogen sei, und die meisten von ihnen sich außerhalb des Landes auf ausländischen Kriegsschauplätzen befänden. Eine Wahl unter Beteiligung der Soldaten, die von mehreren Abgeordneten vorgeschlagen wurde, hielt man aus politischen und technischen Gründen für unmöglich. Ebenso sei es aber eine praktische Unmöglichkeit, die Kriegsteilnehmer von der Wahl auszuschließen. Ein so gewähltes Parlament sei erst recht keine Repräsentation des gesamten Volkes. Dann komme einem verlängerten Parlament schon eher diese Eigenschaft zu, denn es sei doch wenigstens aus den Wahlen der gesamten Wählerschaft hervorgegangen. Auch wurde hervorgehoben, eine Wahl während des Krieges sei in Wirklichkeit überhaupt keine Wahl, sondern eine Farce und eine Täuschung, da sie notwendig erfolgen müßte unter einer durch den Krieg bedingten weitgehenden Beschränkung der Presse- und Versammlungsfreiheit. Ganz abgesehen hiervon bilde eine solche Wahl wegen der damit verbundenen Unsicherheit eine ungeheure Gefahr für die englische Politik[22]).

Allerdings wurden auch technische Schwierigkeiten zur Begründung der Verlängerungsgesetze angeführt, so insbesondere die Schwierigkeit, die Wahlen nach dem letzten veralteten Vorkriegs-

---

19) In der Sitzung des Oberhauses vom 31. Januar 1916 Parl. Deb. H. of L. Bd. 20 Sp. 819—824.

20) s. z. B. die Ausführungen von Swift Macneill und Dillon in der Sitz. d. Unterhauses vom 17. 4. 1917. Parl. Deb. H. of Comm. Bd. 92 Sp. 1548—1553 und Sp. 1543—1548.

21) s. insbes. die Ausführungen des Viscount Bryce, des späteren Verfassers von „Modern Democracies" (1921), in der Sitz. d. Oberhauses vom 31. Jan. 1916, Parl. Deb. H. of Lords Bd. 20 Sp. 837 ff.

22) s. u. a. die Ausführungen von Mr. Asquith in der Sitzung des Unterhauses vom 17. April 1917, Parl. Deb. H. of Comm. Bd. 92, Sp. 1534/35; Mr. Denniss in der Sitz. des Unterhauses vom 16. Aug. 1916: Parl.-Deb. H. of Comm. Bd. 85, Sp. 2172, Viscount Bryce in der Sitz. des Oberhauses vom 31. Jan. 1916: Parl.-Deb. H. of Lords Bd. 20, Sp. 827—838.

register vom Juli 1914 vornehmen zu lassen. Auch wurden Wahlreformfragen angeschnitten. Die nächste Wahl müsse nach einem gerechteren Wahlrecht stattfinden, insbesondere müsse die Frage des Frauenwahlrechts geregelt werden.

Bis zu dem dritten Verlängerungsgesetz vom 26. April 1917 wurde auch häufig zur Begründung angeführt, das gegenwärtige Parlament sei ja eigentlich auf sieben Jahre gewählt und habe selbst im Jahre 1911 die Verkürzung seiner Lebensdauer von sieben auf fünf Jahre durch die Parliament Act beschlossen.

Stets aber wurde der Ausnahmecharakter der Verlängerungsgesetze betont. Darüber war man sich einig, man hielt es einfach für selbstverständlich, daß grundsätzlich die Verlängerung der laufenden Wahlperiode unstatthaft sei. Nur durch die besondere Notlage des Landes infolge des Krieges sei sie gerechtfertigt. Diese Rechtslage wurde von angesehenen Mitgliedern des Ober- und Unterhauses oft hervorgehoben. Lord Parmoor bezeichnete im Oberhaus[23]) das erste Verlängerungsgesetz, die Parliament and Registration Bill 1916 als eine „constitutional monstrosity" und Lord Hugh Cecil wollte im Unterhaus[24]) keine Zweifel daran aufkommen lassen, daß ein solches Verlängerungsgesetz — zur Beratung stand damals das dritte Verlängerungsgesetz, die Parliament and Local-Elections (No. 1) Bill 1917 — eine „revolutionary Bill" sei. Lord Parmoor betonte besonders eindringlich (Sp. 823): „that such an unconstitutional anomaly is not allowed except on the basis of the exceptional conditions . . . . , conditions, I hope, which are so exceptional that we are now doing cannot be referred to as a precedent for interference with the ordinary representative principle".

Der Abgeordnete Williams beantragte bei der Beratung des zweiten Verlängerungsgesetzes vom 23. August 1916, man solle die Wahlperiode ausdehnen auf die Zeit des Krieges und für sechs Monate nach dem Kriege („. . . a periode lasting for the duration of the war and six months afterwards[25])"). Der damalige Premierminister Asquith erwiderte[26]), er müsse gestehen, daß er die Festsetzung eines bestimmten Zeitraums für nicht besonders wichtig halte. Er sei überzeugt, das Land könne den Gedanken einer Wahl während des Krieges garnicht ertragen, gleich, welcher Zeitraum in dem zur Beratung stehenden Gesetz für die Verlängerung bestimmt werde. Deshalb werde das Kabinett, wenn der Krieg nach Ablauf der im Gesetz bestimmten Zeit noch fortdauere, ein weiteres Gesetz zur Verlängerung der laufenden Wahlperiode einbringen. Es handele sich also lediglich um eine akademische Frage.

---

23) Sitzung vom 31. 1. 1916. Parl. Deb. H. of Lords Bd. 20 Sp. 830, 832 ff.
24) Sitz. vom 17. 4. 1917. Parl. Deb. H. of Comm. Bd. 92, Sp. 1560/61,
25) s. Parl. Deb. H. of Comm. Bd. 85, Sp. 2163/64.
26) s. dort Bd. 85. Sp. 2166—68.

Er spreche sich für einen bestimmten Zeitraum aus, obwohl später, wie er ganz sicher vorausahne, dieser Termin hinausgeschoben oder geändert werden müsse. Williams zog darauf seinen Antrag zurück (a. a. O. Sp. 2187).

Noch bei dem letzten Verlängerungsgesetz vom Juli 1918 betonte Bonar Law, der dieses Gesetz im Unterhaus als Regierungsvertreter — er war damals Schatzkanzler — begründete[27]): es sei eine sehr peinliche Sache für das Unterhaus, sich die eigene Lebensdauer zu verlängern. Aus diesem Grunde könnten denn die Abgeordneten selbst nur die Verlängerung für einen solchen Zeitraum wünschen, bei dem nicht der Verdacht aufkommen könnte, als handelten sie aus Eigennutz. Nach dem zur Beratung stehenden Gesetz werde sogar der Zeitraum des Siebenjahresgesetzes um ein Jahr überschritten. Aber auf alle rechtlichen Bedenken gebe es nur eine Antwort: „the exigencies of the War. We are not our own masters in the matter"[28]).

Die auch heute in Deutschland noch nicht ganz verschwundene Auffassung, England sei der typische Staat der Parlamentssouveränität, ist durchaus irrig. Der Parlamentsabsolutismus ist in England seit länger als einem halben Jahrhundert überwunden[29]). Aber abgesehen davon, daß der Grundsatz der Parlamentssouveränität infolge der weiten Verbreitung der Lehren Defoes stets umstritten war, sah man auch bei Anerkennung der absoluten und absorptiven Repräsentation in den Volkswahlen ein unantastbares Korrektiv des Volkes gegenüber der Allgewalt des Parlaments[30]).

Das heutige System in England[31]) hat mit einer Auffassung, die im Parlamentarismus die Herrschaft des Parlaments über den Staat sieht, nichts zu tun. Die entscheidende Macht liegt heute verfassungsgewohnheitsrechtlich beim Volke und beim Kabinett. Vor bedeutenden politischen Entscheidungen finden stets Neuwahlen statt. Nicht mehr das Parlament, sondern die Wählerschaft entscheidet über die großen Fragen der Politik. Das Parlament

---

27) Sitz. vom 8. Juli 1918 Parl. Deb. H. of Comm. Bd. 108, Sp. 66—68.

28) Parl. Deb. H. of Comm. Bd. 108, Sp. 68; s. auch die Ausführungen des Abgeordneten Harvey, Sitz. vom 19. Nov. 1917, Parl. Deb. H. of Comm. Bd. 99, Sp. 978/9.

29) s. Lowell: Die englische Verfassung S. 412 ff; Löwenstein: Zur Soziologie der parlamentarischen Repräsentation . . Das Zeitalter der Parlamentssouveränität (1832—1867). Arch. f. Sozialwiss. u. Sozialpol. Bd. 51, S. 614 ff; ders. im Jahrbuch des öffentl. Rechts Bd. 20, S. 195 ff, bes. S. 311 ff.

30) s. Ritterbusch S. 37, 114.

31) s. zum folgenden: Löwenstein, Minderheitsregierung in Großbritannien, in Annalen d. Deutschen Reichs 1923—1925 S. 1 ff, bes. S. 4 ff, 41 ff; ders. in Arch. f. Soz. Wiss. usw. Bd. 51. S. 614 ff; bes. S 702 ff; ders. Verfassungsleben in Großbritannien 1924—1932, Jahrb. d. ö. R. Bd. 20 S. 195 ff, bes. S. 311 ff; Redslob: Die parlament. Regierung usw. S. 35; Dicey S. 362 ff, der dem Volk die tatsächliche politische Souveränität, dem Parlament die gesetzliche zuspricht. Wallace S. 11 ff; Ritterbusch S. 180 ff, Debilius S. 232 ff.

kann ohne vorherige Befragung der Wählerschaft heute keine Änderungen der grundlegenden Verfassungsrechtssätze mehr vornehmen. Erst das neugewählte Parlament kann eine Änderung oder Aufhebung beschließen. Andererseits tritt die Regierung auch auf ausdrückliche Mißtrauenserklärung durch das Parlament nicht zurück (im Gegensatz zu Frankreich, wo tatsächlich die Regierung nur ein Ausschuß des Parlaments ist). Nur auf dieser Grundlage, die das Kabinett unmittelbar im Volke hat, erklären sich die englischen Minderheitsregierungen und auch das sogenannte „Doktormandat" Macdonalds vom Jahre 1931.

Der vielgenannte Ausspruch Lord Burleighs „that parliament can do everything, but make a woman a man, and a man a woman" hat längst seine Berechtigung verloren. In der Praxis haben sich die Lehren Defoes durchgesetzt. Die Ueberordnung des Volkes über das Parlament wird heute allgemein anerkannt. Neuere Untersuchungen sehen in dem Parlament nur noch „das vollziehende und kontrollierende Organ des Wählerwillens" [32]). Das Parlament sei „von seiner souveränen Stellung wesentlich zum bloßen Vollzugsorgan der Entscheidungen der Wählerschaft herabgesunken" [33]).

Zusammenfassend ist also festzustellen, daß auch nach dem heutigen englischen Verfassungsrecht die Verlängerung der laufenden Wahlperiode des Parlaments unzulässig ist, außer im Kriege.

§ 16. Beispiele aus der Parlamentsgeschichte Frankreichs.

Auch die französische Parlamentsgeschichte ist für die Frage der Verlängerung einer laufenden Wahlperiode sehr aufschlußreich.

Zunächst ist hier das Gesetz vom 22. Juli 1893 zu erwähnen, das aus folgendem Grunde erlassen wurde: Am 17. Juni 1877 war die französische Kammer durch den Präsidenten aufgelöst worden (der einzige Fall, in dem der Präsident von seinem Auflösungsrecht Gebrauch gemacht hat). Die Neuwahlen fanden am 14. Oktober 1877 statt. So war es gekommen, daß von dieser Zeit ab die Wahlen — alle vier Jahre — im Herbst stattfanden. Man hielt es aber für zweckmäßig, sie entsprechend der Tradition bis 1877 wieder im Frühjahr stattfinden zu lassen. Nun wurde aber nicht etwa die laufende Wahlperiode des Parlamets einfach um ein halbes Jahr verlängert, das Gesetz vom 22. Juli 1893 verlängerte vielmehr die Legislaturperiode der **nächsten** Kammer, die am 14. Oktober 1893 gewählt wurde, sodaß diese über die ordentliche vierjährige Legislaturperiode hinaus ihre Tagung vom 14. Oktober 1897 bis zum

---

32) s. Löwenstein in Ann. d. Dtsch. Reiches 1923-25 S. 4.

33) so Ritterbusch S. 181; s. auch Dibelius, Bd. I, S. 279 und Wallace S. 11 f.

31. Mai 1898 fortsetzte. In dem genannten Gesetz hieß es aber ausdrücklich: „Exceptionellement les pouvoirs de la prochaine législature dueront jusqu'au 31. mai 1898“ [1]).

Dagegen wurde im Weltkriege durch Gesetz vom 31. Dezember 1917 die laufende Wahlperiode des Parlaments, die sonst am 31. Mai 1918 abgelaufen wäre, auf **unbestimmte** Zeit verlängert. Ein späteres Gesetz sollte den Wahltag bestimmen: „Les pouvoirs des membres de la Chambre des députés sont prorogés. Une loi ultérieure déterminera la date à laquelle auront lieu les élections générales“ [2]). Bereits vorher hatte ein Gesetz vom 24. Dezember 1914 bestimmt, daß bis zur Einstellung der Feindseligkeiten („jusqu'à la cessation des hostilités“) keine Parlaments-, Departements- und Kommunalwahlen durchgeführt werden sollten[3]).

Die Neuwahlen zur Kammer fanden am 16. November 1919 statt. Bei Einhaltung der gesetzlichen Legislaturperiode von vier Jahren hätten daher zukünftig die Neuwahlen wieder im November stattfinden müssen. Man wollte aber die Legislaturperiode — wie vor dem Weltkriege — im Mai enden lassen. Daher bestimmte entsprechend dem Vorgang von 1893 das Wahlgesetz vom 18. Okt. 1919, daß die **kommende** Legislaturperiode rund vier Jahre und sechs Monate, nämlich vom 8. Dezember 1919 bis zum 31. Mai 1924 dauern sollte: „La onzième législature prendra fin le 7. décembre 1919 et les pouvoirs de la douzième législature duront jusqu'au 31. mai 1924“ [4]).

Kurz vor Ablauf der am 31. Mai 1924 zu Ende gehenden Legislaturperiode hatte die französische Kammer einem Gesetzentwurf zugestimmt, wonach die Wahlperiode der Kammer sechs Jahre statt bisher vier Jahre betragen sollte. Doch war in dem Entwurf ausdrücklich bestimmt, daß die Aenderung weder für die tagende Kammer noch für die unmittelbar folgende Kammer Anwendung finden sollte. Die Abgeordneten wollten hiermit jeden Verdacht vermeiden, als beabsichtigten sie, aus der Aenderung jetzt oder in der nächsten Kammer einen persönlichen Vorteil zu ziehen. Das Gesetz scheiterte damals am Widerstand des Senats[5]).

Die Frage, ob eine französische Kammer sich die eigene Lebensdauer verlängern darf, wird in der französischen Rechtswissenschaft verschieden beurteilt. Immerhin wurde sogar die rechtliche Zuläſsigkeit des Verlängerungsgesetzes vom 31. Dez. 1917 bestritten.

---

1) nach Barthélemy et Duez S. 406; siehe auch Lebon S. 75; Hatschek-Kurtzig Bd. I S. 477.

2) nach Duguit et Monnier S. 366.

3) Text bei Duguit et Monnier S. 365.

4) nach Duguit et Monnier S. 374; s. auch Barthélemy et Duez S. 406 f; Esmein-Nézard S. 365 Anm. 140; Duguit, Traité, IV. Bd. S. 56; E. v. Hippel S. 159.

5) s. Barthélemy et Duez S. 407.

Bemerkenswert ist, daß die Wahlperiode der Kammer nicht durch die französische Verfassung, sondern durch ein einfaches Gesetz — „loi organique" vom 30. November 1875, Art. 15[6]) — festgesetzt ist. Hierauf stützt Nézard[7]) seine Ansicht über die Rechtmäßigkeit des Verlängerungsgesetzes während des Weltkrieges. Zwar weist er auch darauf hin, daß die Mehrheit der Wähler unter den Fahnen stand und daher an einer Wahl nicht hätte teilnehmen können. Ferner hebt er hervor die Unvollständigkeit des Wahlregisters und die Besetzung eines Teils des Landes durch feindliche Truppen. Diese Umstände führt er aber nicht zur Begründung seiner Ansicht an, er will vielmehr offenbar nur den Anlaß zu dem Gesetz darlegen. Seine rechtliche Begründung geht lediglich dahin, daß die Wahlperiode der Kammer durch einfaches Gesetz, das Gesetz vom 30. November 1875, bestimmt sei, daher auch durch ein anderes Gesetz abgeändert werden könnte: „Mais elle (das Verlängerungsgesetz vom 31. Dezember 1917) n'a rien d'inconstitutionnel: la durée des pouvoirs de la Chambre fixée par une loi, celle du 30. novembre 1875 peut être modifiée par une autre loi".

Im Gegensatz hierzu führen Barthélemy und Duez (S. 406 f) aus: Die vierjährige Wahlperiode der Kammer sei zwar nicht in der Verfassungsurkunde, sondern nur in einem einfachen Gesetz bestimmt. Doch sei es ein ungeschriebener Verfassungsgrundsatz, daß ein tagendes Parlament seine eigene Lebensdauer nicht verlängern dürfe. Nur in ganz besonderen Notfällen („une nécessité absolument impérieuse") sei eine solche Verlängerung zulässig. Daher sei die Verlängerung während des Weltkrieges rechtmäßig gewesen: „ . . . toutefois, on considère comme un principe constitutionelle non écrit que, à moins de nécessité impêrieuses, une législature ne peut pas prolonger ses propres pouvoirs à elle-même; elle ne peut prolonger que les pouvoirs des législatures, qui viendront après elle; les électeurs doivent être prévenus au moment ou ils confèrent un mandat, de la durée pour laquelle ils le donnent; se prolonger soi-même, sans une nécessité absolument impérieuse, serait un abus de confiance. C'est sous l'empire de necessités impérieuses que la Chambre élue en 1914 s'est elle-même prolongée jusqu'au 8. décembre 1919".

Dagegen hätte sich die „Chambre de la Restauration" nicht auf eine derartige Notlage berufen können, als sie durch Gesetz vom 9. Juni 1824[8]) die Wahlperiode der Kammer von fünf auf sieben Jahre heraufsetzte, dieses Gesetz aber schon auf die laufende Wahl-

6) Text s. bei Duguit et Monnier S. 334.
7) s. Esmein-Nézard Bd. II S. 365 Anm. 141.
8) Text bei Duguit et Monnier S. 211 f, die Jahresangabe 1924 bei Barthélemy et Duez S. 406 beruht auf einem Druckfehler.

periode anwandte. Hierbei ist aber m. E. zu berücksichtigen, daß diese Maßnahme unter der wieder errichteten bourbonischen Monarchie vorgenommen wurde und daher auszuscheiden hat aus der Betrachtung: „La loi de Villèle du 9. juin 1829 marque le sommet de la réaction“ [9]).

Bei einer Würdigung der angeführten französischen Gesetze darf nicht außer acht gelassen werden, daß gerade Frankreich einen typischen Staat mit absorptiver Repräsentation darstellt, sodaß man hier auch von einem Parlamentsabsolutismus und von einer Parlamentssouveränität spricht[10]). Das Volk spielt hier gegenüber der Volksvertretung nur bei den Wahlen eine Rolle. Die französische Rechtslehre vertritt den Standpunkt, die geltende französische Verfassung beruhe auf dem Grundgedanken, daß die volonté générale vollständig und ausschließlich durch die Kammer und den Senat repräsentiert werde[11]). So war es möglich, daß die französische Wissenschaft sich vielfach für den Gesetzesbegriff eine Bestimmung der Erklärung der allgemeinen Menschen- und Bürgerrechte von 1789 (Art. 6) zu eigen machen konnte: „La loi est l'expression de la volonté générale“ [12]).

Die verfassungsrechtliche Praxis Frankreichs und ihre Beurteilung durch die französische Wissenschaft zeigt, daß aus dem Grundsatz der absorptiven Repräsentation keineswegs gefolgert werden kann, daß die laufende Wahlperiode des Parlaments beliebig verlängert werden könne.

§ 17. Die Verlängerung der laufenden Wahlperiode während des Weltkrieges in Italien.

Die Verfassung des vorfaschistischen Italiens bestimmte in Art. 42: „Die Deputierten werden für fünf Jahre gewählt, ihr Mandat erlischt ipso iure am Ausgang dieses Zeitraums“. Die Vorschrift bezweckte, die Kammer daran zu hindern, ihre eigene Lebensdauer zu verlängern[1]).

Während des Weltkrieges hätte die Wahlperiode der im Jahre 1913 gewählten Kammer am 23. Oktober 1918 ablaufen müssen[2]).

---

9) so Barthélemy et Duez S. 407. — Duguit und Hauriou nehmen zu der obigen Streitfrage keine Stellung.

10) s. insbes. Carré de Malberg, La loi, expression de la volonté générale; ferner Vermeil S. 360; Bühler, Komm. S. 175/76.

11) s. Carré de Malberg S. 211.

12) so auch die französische Verfassung von 1793 Art. 4; ferner auch die französische Verfassung von 1795 (an III), Droits Art. 6; Text siehe bei Duguit et Monnier S. 2, 67, 79;

s. auch Carré de Malberg S. 16 ff. Die geltende französische Verfassung von 1875 hat diese Bestimmung nicht übernommen.

1) so Hatschek, Deutsches u. preußisches Staatsrecht. 1 Aufl. Bd. I, S. 406; in der 2. Auflage nicht mehr angeführt.

2) zum folgenden s. den eingehenden Bericht von Manfredi Siotto-Pintòr:

Durch Gesetz vom 10. Mai 1918 wurde jedoch die laufende Legislaturperiode um ein Jahr verlängert.

Sonderbarerweise erkennt Siotto-Pintór dieses Gesetz als unbedenklich notwendig an, hält es aber trotzdem für eine Verfassungsverletzung. Die italienische Regierung hatte sich bei der Vorlage des Gesetzes auf einen „unüberwindlichen Notstand" berufen. Im Heere könne man keine Wahl stattfinden lassen. Andererseits könne man die unter den Waffen stehenden Staatsbürger nicht von der Ausübung des Wahlrechts ausschließen. Siotto-Pintór erkennt diese Gründe zwar an, spricht aber trotzdem von einer „vorgeschlagenen Verfassungsverletzung" (S. 218). Es handele sich eben nur um „lediglich tatsächliche . . . Vorkommnisse" (S. 219 Anm. 1).

In der italienischen Kammer wurde die Gesetzesvorlage von einer Minderheit (Sozialisten und Unabhängige Radikale) als verfassungswidrig bezeichnet. Man ging sogar so weit, die Unmöglichkeit der Vornahme politischer Wahlen im Heere zu bestreiten. Der Abgeordnete Gambaretta (Unabhängiger Radikaler) hielt Neuwahlen während des Krieges für erwünscht, da sie das Problem des Friedensschlusses in Fluß brächten.

Das Gesetz wurde jedoch schließlich mit 247 gegen 62 (sozialistische) Stimmen angenommen und nach Zustimmung des Senats am 10. Mai 1918 verkündet.

§ 18. Rechtswidrige Verlängerungsgesetze der deutschen Länder.

In der Nachkriegszeit sind in mehreren deutschen Staaten Verlängerungsgesetze ergangen, die m. E. sämtlich als verfassungswidrig zu bezeichnen sind[1]). Der Zeitfolge nach kommen hier folgende Landesgesetze in Betracht:

1. **Baden.**

Durch badisches Gesetz vom 28. März 1919[2]) war bestimmt worden, daß die badische Nationalversammlung bis zum 15. Oktober 1921 als erster badischer Landtag weiterbestehen sollte. Dieses Gesetz wurde zugleich mit der badischen Verfassung zur Volksab-

---

„Das Verfassungsleben in Italien in den Jahren 1913 bis 1923", im Jahrbuch des öffentlichen Rechts Bd. 12 (1923-24) S. 216 ff und Schultheß Europäischer Geschichtskalender 1918 Bd. II, S. 307, 309.

1) Die Verlängerung der braunschweigischen Landesversammlung in den Jahren 1919 und 1920 ist hier außer Betracht gelassen worden. Es handelte sich um die Verlängerung einer verfassunggebenden Versammlung, welche die Aufgabe hatte, dem Lande erst eine Verfassung zu geben. S. hierüber die Entscheidung des vorläufigen Staatsgerichtshofs vom 12. 7. 1921 bei Lammers-Simons Bd. I, S. 357 ff u. Besprechung dieses Urteils durch Poetzsch, Arch. ö. R. NF 3 S. 90 ff.

2) auch wiedergegeben bei Glockner S. 320.

stimung gebracht, die am 13. April 1919 stattfand, und in der beide Gesetze angenommen wurden.

Die Amtsdauer dieses ersten badischen Landtages hätte also am 15. Oktober 1921 ablaufen müssen. Das Gesetz vom 23. September 1921 (Bad. Gesetz- u. VOBl. S. 329) verlängerte aber seine Lebensdauer bis zum 9. November 1921, bis zu dem Tage, an dem der nächste — am 30. Oktober 1921 gewählte — Landtag zum ersten Mal zusammentrat. Man wollte mit dieser Verlängerung verhindern, daß während der Zeit vom 15. Oktober 1921 bis zum 9. November 1921 kein Landtag bestand[3]). In Wirklichkeit begann aber nach ausdrücklicher Vorschrift der Verfassung (§ 27, Abs. 2) die Wahlperiode des nächsten Landtags bereits mit dem Tage der Neuwahl, also am 30. Oktober 1921[4])

Man hatte das Verlängerungsgesetz vom 23. Sept. 1921 sogar als einfaches Gesetz behandelt. Die badische Regierung gab hierfür folgende Begründung an:

Das Weiterbestehen der badischen Nationalversammlung als erster badischer Landtag bis zum 15. Oktober 1921 sei in dem Gesetz vom 28. März 1919 bestimmt gewesen. Durch das Verlängerungsgesetz werde nur dieses Gesetz vom 28. März 1919 abgeändert, nicht auch die Verfassung.

Diese Ansicht ist unrichtig. Das Gesetz vom 28. März 1919 ist zugleich mit der badischen Verfassung am 13. April 1919 zur Volksabstimmung gebracht worden. Nach § 23 Abs. 1 bad. Verf. unterliegen alle verfassungsändernden Gesetze grundsätzlich der Volksabstimmung. Das Weiterbestehen der Nationalversammlung als erster Landtag war eine Abweichung von der eben beschlossenen Verfassung. Die Volksabstimmung über die Verfassung vom 13. April 1919 war zugleich die erste Abstimmung über eine Verfassungsänderung[5]). Da das Verfahren für Verfassungsänderungen nicht eingehalten war, war schon aus diesem Grunde das Verlängerungsgesetz vom 23. Sept. 1921 verfassungswidrig, vor allem aber deshalb, weil der badische Staat nicht in seiner Existenz gefährdet war. Wäre diese Voraussetzung erfüllt gewesen, so hätte auch nach badischem Verfassungsrecht für das Verlängerungsgesetz keine Volksabstimmung stattzufinden brauchen trotz der Durchbrechung des Art. 26 der Verfassung, der eine Wahlperiode von vier Jahren festsetzt. Denn nach § 23 Abs. 3 Bad. Verf. sind von der Volksabstimmung ausgeschlossen „Gesetze zur Erhaltung des öffentlichen Friedens, der öffentlichen Gesundheit, Sicherheit und Ordnung,

---

3) s. Verh. d. Bad. Landtages, 1. Landtagsperiode, Beilagenheft 531, Drucks. Nr. 108 S. 1045.: Regierungsbegründung, und Protokollheft 530 b, Sitzung vom 23. Sept. 1921 Sp. 3065 ff.

4) s. auch Glockner S. 156.

5) so auch Glockner S. 146.

wenn sie vom Landtage mit Zweidrittelmehrheit als dringend erklärt sind". Für solche Verfassungsänderungen genügt gemäß § 48 Abs. 3 Bad. Verf. die Zustimmung von mindestens Zweidrittel der Abgeordneten bei Anwesenheit von Dreiviertel sämtlicher Landtagsmitglieder.

Kommt die erforderliche Mehrheit im Landtag nicht zustande, so könnte die badische Regierung die Verlängerung auch durch Notverordnung vornehmen, da die badische Verfassung in § 56 Abs. 2 als einzige der deutschen Landesverfassungen der Regierung das Recht gibt zum Erlaß auch solcher Notverordnungen, durch welche die verfassungsmäßigen Rechte vorübergehend aufgehoben werden. Allerdings sind diese Notverordnungen dem Landtag zur Genehmigung vorzulegen. Für diese Genehmigung genügt aber bereits eine einfache Mehrheit des Landtages. Die Verlängerung durch Notverordnung würde also nur dann Erfolg haben, wenn hinter ihr mindestens die einfache Mehrheit des Landtages stünde.

2. **Hamburg.**

Wenn dem badischen Verlängerungsgesetz von 1921 wegen der nur sehr kurzen Verlängerung keine große praktische Bedeutung zukommt, so ist der Sachverhalt anders bei dem später in Hamburg und Hessen ergangenen Verlängerungsgesetzen.

Die dreijährige Wahlperiode der am 19. Februar 1928 gewählten hamburgischen Bürgerschaft hätte am 18. Februar 1931 ablaufen müssen. Jedoch bestimmte das hamburgische Gesetz vom 25. November 1929 (Hamb. Gesetz- u. VOBl. S. 513), daß die laufende Wahlperiode bis zum 31. Oktober 1931, also acht Monate über die verfassungsmäßige Zeit hinaus, dauern sollte[6]).

Das Gesetz geht zurück auf einen gemeinsamen Antrag der damaligen Koalitionsparteien Hamburgs: Sozialdemokratische Partei, Deutsche Volkspartei und Demokratische Partei. Der Antragsteller, der sozialdemokratische Abgeordnete Podeyn gab für den Antrag folgende Begründung[7]): da die laufende Wahlperiode im Februar 1931 enden würde, so müßten im Januar oder Februar 1931 Neuwahlen stattfinden, „entgegen der bisherigen Gewohnheit und Praxis" der Herbstwahlen, zu denen man wieder zurückkehren wolle. Die letzten Herbstwahlen hatten im Oktober 1927 stattgefunden. Der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich erklärte jedoch in der Entscheidung vom 17. Dezember 1927 mehrere Be-

---

6) Daß selbst die Beschaffung deutscher Gesetzestexte Schwierigkeiten bereitet, dafür ein Beispiel: Die hamburgische Staats- u. Universitätsbibliothek erklärte, das Hamburgische Gesetz- u. Verordnungsblatt sei auch für den Leihverkehr der Bibliotheken nicht verleihbar. Es befinde sich in Hamburg nur in der Handbücherei des Lesesaals.

7) s. Sten. Ber. über die Sitzungen der Bürgerschaft in Hamburg 1929, 18. Sitzung vom 5. Mai 1929 S. 739.

stimmungen des hamburgischen Bürgerschaftswahlgesetzes, die erst kurz vor der Neuwahl in das Wahlgesetz (Neufassung vom 27. Juni 1927) aufgenommen waren und sich gegen die kleinen Parteien richteten, für unvereinbar mit der Reichsverfassung. Aus dieser Entscheidung zog die hamburgische Bürgerschaft die Folgerung, daß sie sich für aufgelöst erklärte[8]). Die Neuwahlen fanden am 19. Februar 1928 statt und hätten nach Ablauf der dreijährigen Wahlperiode (Art. 13 Hamb. Verf.) im Jahre 1931 wiederum im Februar vorgenommen werden müssen.

Das hamburgische Verlängerungsgesetz wurde im Gegensatz zu dem Verlängerungsgesetz in Baden als Verfassungsänderung behandelt. Es waren daher nach Art. 55 der hamburgischen Verfassung zwei übereinstimmende Beschlüsse der hamburgischen Bürgerschaft erforderlich, zwischen denen mindestens ein Zeitraum von vierzehn Tagen liegen mußte. Beide Beschlüsse hatten bei Anwesenheit von mindestens Dreiviertel sämtlicher Abgeordneten und mit einer Mehrheit von Zweidrittel der anwesenden Abgeordneten zu erfolgen. Die Erfüllung dieser Voraussetzungen bot für das Verlängerungsgesetz erhebliche Schwierigkeiten. Die Annahme durch eine Zweidrittelmehrheit war zwar gesichert, nicht aber die Anwesenheit von mindestens Dreiviertel sämtlicher Abgeordneten, das waren 120 Abgeordnete. Bei der ersten Beratung und Abstimmung über das Gesetz kam diese Mehrheit zustande. Es waren 128 Abgeordnete anwesend. Gegen das Gesetz stimmten nur die Kommunisten, die in der damaligen Bürgerschaft mit 27 Sitzen vertreten waren[9]).

In dieser Sitzung hatte außer dem Antragsteller, dem sozialdemokratischen Abgeordneten Podeyn, nur der kommunistische Abgeordnete Stahmer das Wort ergriffen, der sich in überaus scharfer Weise unter Berufung auf Aeußerungen von Engels und Liebknecht gegen den Antrag aussprach. Er meinte, nach seiner Ansicht müßten für die geplante Verlängerung „doch wahrscheinlich auch noch andere Gründe ausschlaggebend sein“ [10]) als die von dem Abgeordneten Podeyn angeführten. Den Sozialdemokraten hielt er u. a. entgegen, sie fürchteten Neuwahlen, da sie in Hamburg seit 1919 bei jeder Wahl an Stimmen verloren hätten. Die Kommunistische Partei vertrete den Standpunkt, daß „die sofortige Auflösung der Bürgerschaft“ einzutreten habe. Neuwahlen habe die Kommunistische Partei nicht zu fürchten.

---

8) s. hierzu Rothenberger u. Bertram; ferner W. Jellinek, Arch. ö. R. NF Bd. 15, S. 99 ff.

9) s. Sten. Ber. über die Sitzungen d. Bürgerschaft zu Hamburg im Jahre 1929, 18 Sitz., 15. Mai 1929 S. 739—744.

10) a. a. O. S. 739 r. unten.

Die zweite Beschlußfassung über das Verlängerungsgesetz mußte aber zweimal von der Tagesordnung abgesetzt werden, da keine 120 Abgeordnete, die notwendigen Dreiviertel sämtlicher Abgeordneten im Sitzungssaal anwesend waren[11]). Die Deutschnationalen, die Nationalsozialisten, die Mittelstandsparteiler und die Kommunisten verließen nämlich in beiden Sitzungen vor Verlesung der anwesenden Abgeordneten den Sitzungssaal, sodaß bei der Sitzung vom 5. Juni 1929 nur 95 Abgeordnete und bei der Sitzung vom 20. Juni 1929 nur 91 Abgeordnete anwesend waren.

Die zweite Beschlußfassung wurde darauf zum dritten Male auf die Tagesordnung — der Sitzung vom 6. November 1929 — gesetzt[12]). Der Abgeordnete Dr. Koch gab im Namen der Deutschnationalen Fraktion in dieser Sitzung folgende Erklärung ab[13]): „Auf der Tagesordnung der heutigen Bürgerschaftssitzung steht zum dritten Male die Abstimmung (in 2. Lesung) über den Antrag der Koalitionsparteien auf Verlängerung der Legislaturperiode. Zweimal ist trotz aller Anstrengung der regierenden Parteien die verfassungsmäßig erforderliche Stimmenzahl nicht erreicht worden. Damit müßte der Antrag endgültig erledigt sein.

Wir Deutschnationalen haben uns den ersten beiden Abstimmungen pflichtgemäß versagt. Beim ersten Male wegen der bisher unwidersprochen gebliebenen Erklärung aus der maßgebenden Regierungspartei[14]) über eine künftig parteipolitisch orientierte Ergänzung der Beamtenschaft; beim zweiten Male, als sich die Tariferhöhung immer deutlicher am parlamentarischen Horizont abhob ...

Die hamburgische Bevölkerung würde mit Recht kein Verständnis dafür besitzen, wenn wir Deutschnationalen durch Zustimmung zur Verlängerung der Wahlperiode der Koalition ihr Weiterbestehen über den verfassungsmäßigen Termin hinaus ermöglichen."

Vor dem Namensaufruf der Abgeordneten verließen die Deutschnationalen mit den Nationalsozialisten und den Wirtschaftsparteilern wiederum den Sitzungssaal. Von den 27 kommunistischen Abgeordneten blieben jedoch dieses Mal 21 Abgeordnete im Saal, sodaß der Namensaufruf die Anwesenheit von genau 120 Mitgliedern, also die gesetzliche Mindestzahl, ergab. Durch diesen Beistand der Kommunisten wurde dann das Gesetz angenommen. Bei der folgenden Abstimmung, an der sich auch die inzwischen zurückgekehrten Deutschnationalen beteiligten, stellte der Präsident eine zustimmende Mehrheit von mehr als Zweidrittel der Anwesenden fest.

---

11) s. 19. Sitz. 5. Juni 1929 a. a. O. S. 771/72 und 20. Sitz. 10. Juni 1929 a. a. O. 799.
12) s. 28. Sitz. 6. Nov. 1929 a. a. O. S. 1064—1066.
13) a. a. O. S. 1065.
14) SPD.

Erwähnt sei noch, daß die kommunistische Fraktion in der entscheidenden Sitzung vor der Abstimmung durch den Abgeordneten Stahmer eine Erklärung abgeben ließ, in der es u. a. hieß[15]): „Die Kommunistische Partei benutzt die Wahlkämpfe und die Parlamentstribüne zur . . . Demaskierung der bürgerlich-sozialdemokratischen Parteien sowie des kapitalistischen Klassencharakters der Parlamente . . . Die Kommunistische Partei fordert die Arbeiterschaft auf, dieses Parlament durch den verstärkten Druck der notwendig zu verschärfenden Massenkämpfe des Proletariats auseinanderzuschlagen . . .".

Das hamburgische Verlängerungsgesetz vom 25. November 1929 ist m. E. verfassungswidrig, da die alleinige Voraussetzung für eine solche Verlängerung, die Existenzbedrohung des Staates, nicht vorlag. Wollte man statt der Februarwahlen wieder Herbstwahlen einführen, so mußte man entweder die Wahlperiode der **nächsten** Bürgerschaft verlängern oder aber man mußte die laufende Wahlperiode abkürzen. Dies wäre möglich gewesen, da die hamburgische Bürgerschaft das Recht der Selbstauflösung hat (Art. 14 Hamb. Verf.).

Bemerkenswert ist, daß bei der nächsten Wahl, die nach Ablauf der verlängerten Wahlperiode stattfand, die Regierungsparteien nicht mehr die Mehrheit der abgegebenen Stimmen erhielten, die Koalitionsregierung daher zurücktreten mußte und nur noch als geschäftsführende Regierung im Amte blieb.

Nachtrag:

Dieser im Jahre 1931 zurückgetretene Senat ist noch etwa 1½ Jahre als geschäftsführender Senat im Amte geblieben. Erst unmittelbar nach den Reichstagswahlen vom 5. März 1933, die eine völlige Umgestaltung des öffentlichen Lebens zur Folge hatten, wurde von der Hamburger Bürgerschaft ein neuer Senat unter Führung der National-Sozialistischen-Deutschen-Arbeiter-Partei gebildet.

Nach dem „vorläufigen Gesetz zur Gleichschaltung der Länder mit dem Reich" vom 31. März 1933, das auf Grund des Ermächtigungsgesetzes „zur Behebung der Not von Volk und Reich" vom 24. 3. 1933 von der Reichsregierung beschlossen worden ist, wurde die Hamburger Bürgerschaft aufgelöst. Sie wurde neu gebildet nach den Stimmenzahlen, die bei der Wahl zum Deutschen Reichstag am 5. März 1933 in Hamburg auf die Wahlvorschläge entfallen sind.

Die Hamburger Bürgerschaft hat nunmehr folgende Zusammensetzung:

Nat.-Soz.-Deutsche-Arb.-Partei 50 Sitze

---

15) a. a. O. S. 1064/65.

Soz.-Demokr.-Partei Deutschlands	34 Sitze
(Kommunistische Partei Deutschlands	23 Sitze)
Kampffront Schwarz-Weiß-Rot (Deutschnat.-Volkspartei)	10 Sitze
Deutsche Staatspartei	4 Sitze
Deutsche Volkspartei	3 Sitze
Zentrum	2 Sitze
Christlich-Soziale Partei	1 Sitz

Da auf die Wahlvorschläge der Kommunistischen Partei wegen ihrer Staatsfeindlichkeit keine Sitze zugeteilt werden (s. § 10 des „vorläufigen Gesetzes zur Gleichschaltung der Länder mit dem Reich" vom 31. 3. 1933), so bilden die Nationalsozialisten zusammen mit der Kampffront Schwarz-Weiß-Rot in der jetzigen Hamburger Bürgerschaft die Mehrheit.

3. **Hessen.**

Ueber das hessische Verlängerungsgesetz vom 22. Oktober 1924, das nur eine kurze Verschiebung der Landtagswahlen zur Folge hatte, ist bereits oben (S. 36 f) berichtet worden. Bedeutsamer ist dagegen eine im Jahre 1930 vorgenommene Verlängerung[16]).

Nach der hessischen Verfassung (Art. 31) können im Landtag Verfassungsänderungen nur beschlossen werden, wenn wenigstens Zweidrittel sämtlicher Mitglieder anwesend sind und hiervon mindestens Zweidrittel zustimmen. Außerdem sah aber die Verfassung in Art. 13 Satz 2 eine obligatorische Volksabstimmung vor: Ueber sämtliche Verfassungsänderungen die im Landtage nicht mit einer Mehrheit von acht Zehnteln beschlossen waren, mußte eine Volksabstimmung stattfinden[17]).

Durch das verfassungsändernde Gesetz vom 28. März 1930 (Hess. Reg. Bl. S. 49) wurde an die Stelle der bisherigen dreijährigen Wahlperiode eine Wahlperiode von vier Jahren gesetzt (Aenderung des Artikels 20 der hessischen Verfassung). Zugleich wurde aber die obligatorische Volksabstimmung (Art. 13 Satz 2) abgeschafft. Eine Volksabstimmung über diese Verfassungsänderung, wie sie die hessische Verfassung vorsah, fand nicht statt. Man hielt sie für unnötig, da das Gesetz mit einer Mehrheit von acht Zehnteln der abgegebenen Stimmen angenommen worden war. — Nach der hier vertretenen Ansicht (s. o. S. 29) mußte über dieses Gesetz unter allen Umständen durch eine Volksabstimmung entschieden werden, da es die der Aktivbürgerschaft verfassungsmäßig zuerkannten Rechte wesentlich einschränkte.

---

16) zum folgenden s. auch Gmelin, Arch. ö. R. NF 19 S. 270 ff.

17) s. Verh. d. Landtages d. Volksstaates Hessen, 4. Landtag 1927—31. Prot. Nr. 48—92 II. Bd. Sitzung 28. März 1930 S. 1527 ff; s. auch Gmelin, Arch. ö. R. NF 19 S. 271—72.

Trotzdem dieses Gesetz „mit seiner Verkündung in Kraft" trat, wurde hierdurch die laufende Wahlperiode des Landtages nicht von drei Jahre auf vier Jahre verlängert, wie mehrere Abgeordnete annahmen. Diese Aenderung konnte sich erst auf die nächste Wahlperiode beziehen, wie auch vom Gesetzgebungsausschuß des Landtages „im allgemeinen" angenommen wurde.

In der nächsten Landtagssitzung vom 13. Mai 1930 brachte die Regierung eine Gesetzesvorlage ein, wonach das Verfassungsänderungsgesetz vom 28. März 1930 auch für den gegenwärtigen Landtag gelten sollte. Mit anderen Worten: die laufende Wahlperiode sollte um ein Jahr verlängert werden. Da durch das Gesetz vom 28. März 1930 der Art. 13 Satz 2 der hess. Verf. — also das Erfordernis der Volksabstimmung bei Nichtzustandekommen einer Achtzehntelmehrheit im Landtag — aufgehoben war, hielt man für die neue Verfassungsänderung nur eine qualifizierte Zweidrittelmehrheit im Landtag für erforderlich. Hätte man bereits in das erste Verfassungsänderungsgesetz vom 28. März 1930 die ausdrückliche Verlängerung der laufenden Wahlperiode aufgenommen, so wäre aller Voraussicht nach hierfür im Landtag nicht eine Mehrheit von Achtzehntel der Abstimmenden zustandegekommen. Der volksparteiliche Abgeordnete Dr. Keller (Büdingen) betonte in der Sitzung vom 13. Mai 1930[18]): „. . . . Warum gliederte man also die neue Vorlage nicht damals der alten ein? Es liegt auf der Hand; weil man dann die Vierfünftel-Mehrheit gebraucht hätte, und weil Sie daran verzweifelten, eine Vierfünftel-Mehrheit zu finden, wenn Sie offen heraus sagten, was Sie eigentlich meinten . . . . ".

Die Regierung begründete die vorgeschlagene Verlängerung damit, daß „das Arbeitsprogramm des Landtages (Beschlußfassung über das Gutachten des Reichssparkommissars, Reform der Selbstverwaltungsgesetze) derart umfangreich sei, daß zu seiner Bewältigung die Zeit bis zum natürlichen Ablauf der Wahldauer dieses Landtags (November 1930) wohl kaum ausreichen dürfte"[19]).

Es ist offentsichtlich, daß diese Angelegenheiten auch von dem nächsten Landtag hätten erledigt werden können und daß die Regierungsbegründung den wirklichen Anlaß für die Verlängerung nicht wiedergibt[20]). Bemerkenswert ist, daß die Frage nach der rechtlichen Zulässigkeit der geplanten Verlängerung in der Begründung der Regierung nicht erwähnt wird.

Der nationalsozialistische Abgeordnete Dr. Werner (früher Landbund)[21] bezeichnete als das Motiv für die Verlängerungs-

---

18) s. Prot. S. 1564 l.
19) s. IV. Hess. Landtag 1927—30, Drucks. No. 702.
20) s. auch Gmelin, Arch. ö. R. Bd. 19 S. 284.
21) s. Prot. 61 Sitz. 13. Mai 1930 S. 1561—62.

vorlage die Angst der Regierungsparteien (Weimarer Koalition) vor Neuwahlen: „Wir haben stets den Gedanken verfochten . . . , daß die Legislaturperiode mit drei Jahren zu kurz ist, und wir haben wiederholt Anträge eingebracht, die Legislaturperiode auf wirklich legalem Wege zu verlängern, d. h. daß der nachkommende Landtag vier Jahre zusammenbleiben soll[22]) . . . . Sie werden nicht den Beweis dafür erbringen können, daß nicht auch der nächste Landtag das Spargutachten und den Herrn Sämisch sich hätte vornehmen können . . .". Durchaus zutreffend hob Werner ferner hervor[23]): Durch die jetzige Verlängerung tue man etwas, „was Sie niemals in irgend einem Parlament gefunden haben, denn die Parallelle, die der Herr Kollege Kaul zum Deutschen Reichstag gezogen hat, die war sehr schief. Damals konnte es garnicht anders gehen, weil ja die Wähler draußen im Felde standen. Deshalb ist der Reichstag während des Krieges verlängert worden, sonst ist es niemals vorgekommen, also können Sie mit einer Verlängerung des Reichstages hier nicht kommen . . .". Es könne nicht erwartet werden, daß die Oppositionsparteien der Vorlage zustimmten, „weil wir Sie als etwas **durchaus Ungesetzliches** ansehen".

Auch der volksparteiliche Abgeordnete Dr. Keller (Büdingen) bezweifelte die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Vorlage[24]): „ . . . es läßt sich mit Fug darüber streiten, ob ein Parlament überhaupt sich selber die Lebensdauer verlängern kann. Man braucht ja nur zu fragen: warum sind Sie so bescheiden, warum begnügen Sie sich mit einem Jahre? Nehmen Sie doch zwei, drei, vier oder gleich sieben! Ist es nicht genug, wenn der Wähler einmal in seinem Leben an die Wahlurne geht . . . . Man braucht nur solche Konsequenzen zu ziehen, um das als bedenklich aufzuzeigen, daß Abgeordnete, die ausdrücklich auf drei Jahre gewählt sind, vier Jahre im Amt bleiben wollen, und daß der Wähler keine Möglichkeit hat, sich irgendwie dazu zu äußern. Es mögen sich Fälle konstruieren lassen, ich nehme das Beispiel vom Kriege, wo eine solche Eigenmächtigkeit unbedenklich ist . . .".

Der Abgeordnete Schül versuchte dagegen die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der geplanten Verlängerung darzulegen[25]): Es könne keine Rede davon sein, daß der Landtag nicht die Befugnis habe, die laufende Landtagsdauer zu verlängern. Darin liege nur eine gewöhnliche Verfassungsänderung. Allerdings könnten sich „aus dem demokratischen Prinzip[26]) unserer deutschen

---

22) im Protokoll gesperrt.
23) a. a. O. S. 1562.
24) Prot. a. a. O. S. 1562—1564.
25) s. Prot. a. a. O. S. 1565.
26) im Protokoll gesperrt.

Verfassungen an sich Bedenken gegen die Verlängerung der Wahlperiode mit Wirkung für den sie beschließenden Landtag aufdrängen." Diese Bedenken seien in einem ausführlichen Gutachten des hessischen Justizministeriums angeführt[27]). Auch eine gutachtliche Aeußerung von Professor Gmelin (Gießen) weise mit eingehender Begründung auf diese Bedenken hin[28]). Alle Bedenken seien aber beseitigt durch die Ausführungen der Professoren Anschütz und Giese[29]).

Die Abstimmung über die Regierungsvorlage ergab folgendes Bild: Auf Antrag wurde namentlich abgestimmt. Anwesend waren 66 Abgeordnete. Erforderlich war eine Mehrheit von mindestens Zweidrittel der abgegebenen Stimmen. Abgegeben wurden 45 Stimmen mit Ja und 21 Stimmen mit Nein. Damit war die Vorlage mit einer Mehrheit von zwei Stimmen angenommen; sie wurde auch anschließend in zweiter Lesung, für die sich die Landtagsmehrheit einsetzte, beschlossen.

Die gesetzliche Mitgliederzahl des damaligen hessischen Landtages betrug 70. Davon waren bei der Sitzung vom 30. Mai 1930 68 Abgeordnete anwesend[30]). Vor Beratung des Verlängerungsgesetzes hatten jedoch zwei kommunistische Abgeordnete den Sitzungssaal verlassen. Nach Angabe eines Parteigenossen soll einer die Sitzung nur verlassen haben, weil er annahm, daß das Verlängerungsgesetz nicht mehr zur Beratung kommen würde. Demgegenüber stellte der Präsident nach Schluß der Abstimmung fest, daß er dem betreffenden Abgeordneten vorher persönlich mitgeteilt habe[31]): „Der Punkt 12 wird heute noch erledigt (Zuruf rechts: „Deswegen ist er ja gegangen!").

Das hessische Verlängerungsgesetz vom 13. Mai 1930 ist, wie auch das hamburgische Verlängerungsgesetz vom 25. November 1929 als verfassungswidrig anzusehen. Die rechtliche Voraussetzung für eine solche Verlängerung, die Existenzgefährdung des Staates, lag nicht vor. Der Staat befand sich nicht in einer solchen Notlage, daß die Durchführung von Volkswahlen unmöglich war. Die von der Regierung angegebene Begründung vermag das Gesetz in

---

27) Entsprechend deutschem Parlamentsgebrauch wird von Ministern und Abgeordneten wohl auf Gutachten des Justizministeriums Bezug genommen. Die Gutachten selbst werden jedoch in der Regel nicht veröffentlicht, auch nicht in den Parlamentsdrucksachen.

28) In seiner Abhandlung im Arch. ö. R. NF 19, S. 270 ff erklärt Gmelin das hess. Verlängerungsgesetz für verfassungswidrig.

29) s. hierüber oben S. 51 f. Der Wortlaut der von dem Abgeordn. Schül angeführten Aeußerungen von Anschütz und Giese ist außer in den Protokollen a. a. O. S. 1565 rechts wiedergegeben bei Gmelin, im Arch. ö. R. NF Bd. 19, S. 273 Anm. 2.

30) s. Prot. a. a. O. S. 1537.

31) s. Prot. a. a. O. S. 1566 r. unten.

keiner Weise zu rechtfertigen. Auch von Gmelin[32]) ist die Rechtswidrigkeit des Gesetzes eingehend dargelegt worden.

Die nächsten Wahlen zum Landtag, die in Hessen (1931) nach Ablauf der verlängerten Wahlperiode stattfanden, ergaben ein ähnliches Bild wie in Hamburg (und die meisten Wahlen, die im Reich während der Jahre 1931 und 1932 stattgefunden haben). Die bisherigen Regierungsparteien (Weimarer Koalition) verloren die Mehrheit im Landtag. Die gegnerischen Parteien vermochten aber keine neue Regierung zu bilden. Die bisherige Regierung führt daher seitdem die Geschäfte als geschäftsführende Regierung weiter[33]).

Nachtrag.

Auch in Hessen wurde die geschäftsführende Regierung — ebenso wie in Hamburg — erst im Anschluß an die Reichstagswahlen vom 5. März 1933 abgelöst durch eine Regierung unter Führung des Nationalsozialisten Prof. Dr. Werner. Dieser wurde noch vom alten hessischen Landtag am 13. März 1933 zum Staatspräsidenten gewählt (mit Unterstützung des Zentrums).

Der Landtag in Hessen wurde — wie die Landtage in den übrigen Ländern (außer Preußen, wo am 5. März 1933 auch der Landtag neugewählt worden war) — auf Grund des „vorläufigen Gesetzes zur Gleichschaltung der Länder" vom 31. 3. 1933 neu gebildet. Eine Wahl fand nicht statt. Es wurden vielmehr nach § 4 des vorläufigen Gleichschaltungsgesetzes für die Verteilung der Sitze die Stimmenzahlen zugrunde gelegt, die im Lande Hessen bei den Reichstagswahlen vom 5. März 1933 auf die Wahlvorschläge entfallen waren.

Der jetzige hessische Landtag hat folgende Zusammensetzung:

National-Sozialistische-Deutsche Arbeiter-Partei	25 Sitze
Sozialdemokrat.-Partei Deutschlands	11 Sitze
Zentrum	7 Sitze
(Kommunistische Partei Deutschlands	5 Sitze)
Kampffront Schwarz-Weiß-Rot (Deutschnationale Volkspartei)	1 Sitz
Deutsche Volkspartei	1 Sitz

Nach der Ausschaltung der Kommunisten haben also die Nationalsozialisten im hessischen Landtag die absolute Mehrheit.

32) Gmelin im Arch. ö. R. NF Bd. 19, S. 270—284.

33) Ueber die im Jahre 1931 von einigen Seiten angeregte Verschiebung der preußischen Landtagswahlen durch Diktaturverordnung des Reichspräsidenten, s. S. 93 f.

4. Unterabschnitt.

§ 19. Höchstdauer der Wahlperiode des Landtages.

Bereits oben (S. 4 ff) wurde hervorgehoben, daß entsprechend dem Unterschied zwischen Verlängerung der laufenden Wahlperiode und allgemeiner Aenderung der Wahlperiode hinsichtlich Art. 17 RV die Frage nach der rechtlichen Zulässigkeit einer Verlängerung der laufenden Landtagswahlperiode zu trennen ist von der Frage, ob mit Art. 17 RV jede beliebig lange Wahlperiode eines Landtages vereinbar sei.

Im Deutschen Kaiserreich betrug die Wahlperiode der Parlamente in den einzelnen monarchischen Gliedstaaten: 6, 5, 4 und 3 Jahre. Eine sechsjährige Wahlperiode hatten: Bayern, Sachsen, Württemberg, Hessen, Sachsen-Meiningen, Reuß ä. L. und Schaumburg-Lippe. Preußen hatte zunächst eine Wahlperiode von drei Jahren, bis es 1888 — wie auch später Oldenburg — im Jahre 1909 zu einer fünfjährigen Wahlperiode überging. In Baden, Braunschweig, Schwarzburg-Sonderhausen und Lippe wurde die Volksvertretung alle vier Jahre, in Sachsen-Weimar, in Reuß j. L. und in Waldeck sogar alle drei Jahre neu gewählt[1]). Für den Reichstag betrug die Wahlperiode bis 1888 drei Jahre, dann fünf Jahre.

Die Parlamentsgeschichte der parlamentarischen Republiken und der konstitutionellen Monarchien zeigt, daß die Wahlperiode für die Volksvertretung fast stets drei bis sechs Jahre betragen hat. Wohl bestand in England für das Unterhaus von 1716—1911 eine siebenjährige Wahlperiode. Doch haben nur wenige Parlamente wirklich sieben Jahre bestanden. Von den siebzehn Parlamenten, die in der Zeit von 1837 bis 1911 gewählt worden sind, hat kein einziges eine siebenjährige Lebensdauer erreicht. Sie wurden sämtlich vor Ablauf der Wahlperiode durch königliches Dekret aufgelöst. Fünf Parlamente bestanden mehr als fünf Jahre, zwei knapp sechs Jahre, zwei nicht einmal ein Jahr[2]).

Die Wahlperiode des französischen Parlaments ist mehrfach geändert worden. Sie betrug nach der Verfassung vom 3. Sept. 1791[3]):

---

1) s. Meyer-Anschütz, 7. Aufl. 1. Teil 1914 S. 356.

2) s. Wallace S. 41, 39. M. E. ist es aber zwecklos, hier rein mechanisch ein „Durchschnittslebensalter" zu berechnen, das nach Wallace (S. 39) etwas mehr als 4 Jahre betragen soll. — Unberücksichtigt ist hier die Parlamentsdauer während des Weltkrieges.

3) Titre III, Chap. 1 Art. 2 bei Duguit-Monnier S. 7.

4) Art. 40 bei Duguit-Monnier S. 72.

zwei Jahre, nach der Verfassung vom 24. Juni 1793: ein Jahr[4]), nach der Verfassung vom 22. August 1795: drei Jahre[5]), nach der Verfassung vom 4. Juni 1814: fünf Jahre[6]). In der bourbonischen Monarchie wurde im Jahre 1824[7]) die Wahlperiode von fünf auf sieben Jahre festgesetzt. Die Verfassung vom 14. August 1830 führte wieder die fünfjährige Wahlperiode ein[8]), an der auch die Verfassung vom 4. Nov. 1848 festhielt[9]). Unter der Verfassung vom 14. Januar 1852 ging Frankreich zu einer sechsjährigen Wahlperiode über[10]), die auch durch den Senatus-Consult vom 21. Mai 1870 beibehalten wurde[11]). Jetzt gilt seit dem Gesetz vom 30. November 1875 (Art. 15)[12]) eine vierjährige Wahlperiode. Eine Wahlperiode von mehr als fünf Jahren bestand in Frankreich also nur unter der monarchischen Staatsform[14]).

Aus der Parlamentsgeschichte ausländischer Staaten lassen sich zwar keine unmittelbaren Schlüsse ziehen für die Frage, eine wie lange Wahlperiode für die deutschen Länder nach dem geltenden deutschen Recht zulässig ist. Doch können diese fremden Rechte mittelbar zur Lösung beitragen. Sie zeigen, welche Wahlperioden man in anderen Staaten für vereinbar gehalten hat mit dem Grundsatz der Volkswahlen. Zugleich bilden sie eine Bestätigung dafür, daß die in den deutschen Gliedstaaten in Geltung gewesenen längsten Wahlperioden von sechs Jahren auf eine für die heutigen Staaten gemeinsame Grundauffassung zurückgehen[13]).

Die Frage nach der Höchstdauer der Wahlperiode eines Landtags läßt sich nur lösen aus dem deutschen Verfassungsrecht. Hierbei ist wiederum auszugehen von der grundlegenden Bedeutung des Art. 17 RV. Der Sinn dieser Vorschrift und die darin ausgesprochene Beschränkung der Verfassungsautonomie der Länder liegt — wie bereits oben S. 4 ff dargelegt — darin, daß das Landesverfassungsrecht auf denselben Grundlagen beruhen soll wie das Reichsverfassungsrecht. Denn „die republikanische und demokratische Gestaltung der Länder ist eine Lebensbedingung für das re-

5) Art. 53 bei Duguit-Monnier S. 87.
6) Art. 37 bei Duguit-Monnier S. 187.
7) Ges. vom 9. Juni 1824 bei Duguit-Monnier S. 211.
8) Art. 31 bei Duguit-Monnier S. 215.
9) Art. 31 bei Duguit-Monnier S. 237.
10) Art. 38 bei Duguit-Monnier S. 278.
11) s. Duguit-Monnier S. 312.
12) s. Duguit-Monnier S. 535.
13) Vgl. auch die Begründung für den Gesetzentwurf zur Aenderung der Legislaturperiode von 3 auf 5 Jahre in Ungarn 1885, in Schultheß, „Europäischer Geschichtskalender," Jahrg. 1885 S. 228 f: Eine fünfjährige Legislaturperiode entspreche jener Zeitdauer, „welche eine lange Erfahrung in England als genügende Zeit dargetan, damit die Volksvertretung erfolgreich wirken könne".
14) Die Napoleonische Zeit ist außer Betracht gelassen.

publikanische und demokratische Reich, die es durch seine Verfassung sicherstellen muß“ [15]).

Wenn auch die Reichsverfassung für die Länder keine bestimmte Wahlperiode festlegt, so dürfen diese doch keine solche Wahlperiode für den Landtag bestimmen, daß hierdurch die Uebereinstimmung der verfassungsrechtlichen Grundlagen zwischen dem Reich und den Ländern beseitigt würde. So würde z. B. bei einer zehnjährigen Wahlperiode eines Landtags keine Gleichartigkeit (Homogenität) zwischen dem Reichs- und Landesverfassungsrecht mehr bestehen. Eine solche Wahlperiode würde auch nicht mehr einer freistaatlichen Verfassung entsprechen[16]).

Mathematisch genau läßt sich die Grenze, welche Wahlperiode nicht mehr mit Art. 17 RV vereinbar ist, nicht ziehen. Dafür gewährt die Reichsverfassung den Ländern ja gerade einen Spielraum in der Bestimmung der Wahlperiode. Doch läßt sich wohl sagen, daß sicherlich eine Wahlperiode von mehr als sieben Jahren dem Art. 17 RV. nicht mehr entsprechen würde, da dann von einer Uebereinstimmung der verfassungsrechtlichen Grundlagen in Reich und Ländern keine Rede mehr sein könnte, eine solche Wahlperiode auch wohl nicht mehr dem Wesen einer freistaatlichen Verfassung entsprechen würde.

Die tatsächlich in den deutschen Ländern zur Zeit geltenden Wahlperioden für die Volksvertretung halten sich innerhalb der durch Art. 17 RV gezogenen Schranken. Die Länder kennen durchweg nur eine vierjährige oder eine dreijährige Wahlperiode. Es haben eine vierjährige Wahlperiode: Preußen, Bayern, Württemberg, Baden, Sachsen, Hessen (seit 1930), Mecklenburg-Strelitz und Lippe[17]). In den bedeutendsten Ländern besteht also die gleiche Wahlperiode, die gemäß Art. 23 RV für den Reichstag festgesetzt ist. In den übrigen Ländern hat man sich für eine dreijährige Wahlperiode des Landtags entschieden: Thüringen, Oldenburg, Mecklenburg-Schwerin, Braunschweig, Hamburg, Bremen, Lübeck, Anhalt, Schaumburg-Lippe[18]).

---

15) so Hugo Preuß in „Reich und Länder“ S. 137.

16) Sehr drastisch drückte sich ein englischer Abgeordneter aus bei der Beratung der Triennial Bill von 1694. Er meinte, Parlamente gleichen der Manna, welche Gott dem auserwählten Volk gab. Sie war köstlich, während sie frisch war; aber zu lange bewahrt, wurde sie stinkend und ekle Würmer entstanden durch die Fäulnis. Nach Michael Bd. I S. 605 f.

17) s. Art. 13 Preuß. V.; § 27 Bayr. V.; § 11 Württemberg. V.; § 26 Bad. V.; Art. 6 Sächs. V.; Art. 20 Hess. V.; § 7 Mecklenbg.-Strelitzsche V.; Art. 7 Lipp. V.

18) s. § 6 Thür. V.; § 51 Oldenb. V.; § 30 Meckl.-Schwerinsche V.; Art. 18 Braunschw. V.; Art. 13 Hamb. V.; Art. 22 Lübeck. V.; § 13 Brem. V.; § 7 Schaumb.-Lippesche V.; § 7 Anhalt. V.

Drittes Kapitel:

Verlängerung der laufenden Wahlperiode des Reichstages nur im Gesetzgebungsverfahren.

§ 20. Keine Hinausschiebung der Reichstagswahlen durch Diktaturverordnung des Reichspräsidenten.

Für die Verlängerung der laufenden Wahlperiode des Reichstags kommt nur der Weg des parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens in Betracht. Durch eine Diktaturverordnung auf Grund des Art. 48 Abs. 2 RV kann der Reichspräsident eine solche Verlängerung nicht vornehmen, weil diese Verlängerung eine Durchbrechung des Art. 23 RV darstellt, der für den Reichstag eine Wahlperiode von vier Jahren bestimmt. Diese Verfassungsvorschrift gehört aber zu den sogenannten diktaturfesten Bestimmungen der Reichsverfassung, an die der Reichspräsident bei Ausübung der Diktaturgewalt gebunden ist[1]).

Nach dem positiven deutschen Staatsrecht ist also selbst in schwersten Notzeiten des Reiches eine Verlängerung der laufenden Wahlperiode des Reichstags und damit eine Hinausschiebung der Reichstagswahlen rechtlich nicht durchführbar, wenn sich im Reichstag hierfür nicht die für Verfassungsänderungen erforderliche Mehrheit findet. Die dem Reichspräsidenten durch die Reichsverfassung zugestandene schärfste Waffe gegen das Parlament, das Recht, den Reichstag aufzulösen (Art. 25 RV), ist gerade hier unanwendbar.

§ 21. Keine Hinausschiebung der Reichstagswahlen unter Berufung auf ein überpositives Staatsnotrecht.

Man könnte nun folgenden Einwand erheben: Eine Verlängerung der laufenden Wahlperiode soll nur dann zulässig sein, wenn die Existenz des Staates gefährdet ist. Muß dann aber nicht gerade die Möglichkeit bestehen, die Verlängerung auszusprechen, wenn sich im Reichstag nicht die für Verfassungsänderungen erforderliche Mehrheit findet? Kann hier nicht der Reichspräsident die Verlängerung vornehmen auf Grund eines überpositiven Staatsnotrechts, das der Staatsgewalt bei Gefährdung der Existenz des

1) Ueber die Diktaturgewalt s. § 24.

Staates das Recht einräumt, sich zur Rettung des Staates über die Verfassung hinwegzusetzen?

Die Frage nach dem Bestehen eines Staatsnotrechts läßt sich nicht einfach so beantworten, daß man sagt, ein Staatsnotrecht könne nicht anerkannt werden, „solange die positivistische Rechtsauffassung herrscht"[1]). Denn die extrem-positivistische Rechtslehre ist zwar heute noch herrschend, aber ihre Vorherrschaft ist doch erheblich erschüttert. Auf allen Rechtsgebieten, besonders aber auf dem Gebiete des Staatsrechts, macht sich eine steigende Abkehr vom Positivismus bemerkbar. „Der radikale Positivismus bedeutet für uns heute nicht mehr das Evangelium der Jurisprudenz" [2]). Auf die tieferen Ursachen dieses Wandels kann hier nicht eingegangen werden. Doch besteht darüber kein Zweifel, daß diese Strömung zu einem guten Teil zurückzuführen ist auf die Abkehr von einer Geistesrichtung, die man gemeinhin als den Liberalismus bezeichnet, auf das Streben, an die Stelle der bisherigen vorwiegend individualistischen Anschauung eine transpersonale zu setzen[3]). — Auf's stärkste beeinflußt ist diese Geistesströmung aber durch das Wiedererwachen der Hegelschen Philosophie („Hegel - Renaissance"). Bezeichnend hierfür sind folgende Ausführungen von Julius Binder[4]):

„Die Aufgabe muß sein, . . die Idee wachzuhalten . . . die nationale Idee, die der deutsche Idealismus zuerst erfaßt hatte, und das Bewußtsein wiederzuerwecken und lebendig zu halten, daß der Staat nicht der Hüter geistiger und sittlicher Werte sein kann, ohne Macht zu besitzen, und daß er also Machtstaat sein muß, um Kulturstaat und Nationalstaat sein zu können." — „Der Staat . . . ist als die geschichtliche und rechtliche Wirklichkeit des Volkes ein sittliches Wesen, und alles was er unternimmt, um sich und damit die Nation zu erhalten und zu fördern, ist sittlich gerechtfertigt, sofern nur die Nation selbst ihr Recht auf Dasein und Wirksamkeit vor dem Richterstuhl der Geschichte und der Vernunft darzutun vermag. Es ist unmöglich, daß durch solche Handlung der Staat Sitte und Recht verletze".

Auch tiefere Zusammenhänge mit dem Naturrecht, das heute — wenn auch in teilweise anderer Gestalt — wieder seine Ansprüche

---

1) so Frojahn S. 67 als Ergebnis seiner Untersuchung.

2) so Walz, Die Staatsidee des Nationalismus usw., Vorwort.

3) s. hierzu die Abhandlungen von Koellreutter in DJZ 1932 Sp. 39 ff; in Ztschr. f. Politik 1931 S. 472 ff und „Der nationale Rechtsstaat" 1932.

4) in „Staatsraison und Sittlichkeit" S. 72, 36. Vgl. Hegel: Grundlinien der Philosophie des Rechts § 257: „Der Staat ist die Wirklichkeit der sittlichen Idee, der sittliche Geist als der offenbare, sich selbst deutliche, substanzielle Wille"; und § 258 Zusatz: „Der Staat an und für sich ist das sittliche Ganze, die Verwirklichung der Freiheit." — Zu der Erkenntnis, daß jeder Kulturstaat auch Machtstaat sein muß, s. Kelsen, Ztschr. f. soziales Recht 1929 S. 81, der aber jeden Staat, auch den absolutistischen Polizeistaat, als „Rechtsstaat" bezeichnet.

anmeldet, sind unverkennbar. Namhafte Schriftsteller bekennen sich ausdrücklich zu einer „überpositiven Ordnung" wie z. B. die beiden Hegelianer Kaufmann und Schönfeld[5]).

Außer Binder haben sich in neuerer Zeit für ein Staatsnotrecht ausgesprochen:

a) Bilfinger[6]): Man müsse heute über den einheitlichen Zusammenhang der seit 1914 aufgetretenen typischen Erscheinungsformen von Notgesetzen, Notverordnungen und Diktaturverordnungen Rechenschaft geben. Im Falle des echten Staatsnotrechts habe der Staat die Befugnis, zu handeln.

b) Koellreutter[7]):

c) Kaufmann[8]): Für den äußeren Fall gehöre ein letztes Notrecht neben den verfassungsmäßig normierten Ausnahmerechten zum ungeschriebenen naturrechtlichen Bestande jedes Verfassungsrechts.

d) W. Jellinek[9]): Eine Einengung des staatlichen Notrechts durch den Verfassungsgesetzgeber, die den für die ganze Verfassung unerläßlichen Bestand des Reiches gefährde, sei politisch unmöglich und daher unverbindlich.

e) Heckel[10]): Seine Ausführungen beziehen sich aber nur auf einen Verfassungsnotstand des Reiches, nicht auch der Länder[11]). Unter einem Verfassungsnotstand will Heckel verstehen „eine durch Verfassungsstörung oder -lähmung hervorgerufene mit verfassungsmäßigen Mitteln . . . nicht zu beseitigende abnorme staatsrechtliche Lage."

f) Auch wohl Hermann Heller[12]). Er betont besonders seine positivistische Einstellung: Die „absolute Selbsterhaltung des Staates" sei aber „oberster Rechtsgrundsatz". Dieser absolute Selbsterhaltungsanspruch des Staates sei eine „selbstverständliche und unausweichliche Forderung eines klar gedachten Positivismus".

---

5) s. Kaufmann: Gleichheit vor dem Gesetz S. 3 und durchgehend; s. Schönfeld: Arch. Ziv. Pr. Bd. 135 S. 1 ff, S. 66: „. . . daß wir nur einen Wunsch haben, daß der Tag nicht fern sei, da es heißt: 'Der Traum des positiven Rechts ist ausgeträumt'." — Auch die höchste Rechtsprechung hat den Positivismus in manchen Entscheidungen verlassen, siehe z. B. die Entscheidungen RGSt. 61 S. 242; 62 S. 137 über den sog. übergesetzlichen Notstand im Strafrecht; ferner die Entscheidungen des Reichsarbeitsgerichts über Betriebsgemeinschaft und Betriebsrisiko, z. B. Entsch. v. 20. 6. 28 in der Bensh. Sammlg. Bd. 3 S. 76 f und Entsch. in JW. 1929 S. 1309 f.

6) „Notrecht" in DJZ. 1932 Sp. 1426.

7) „Staatsnotrecht u. Staatsauffassung" in der DJZ 1932 Sp. 39 ff; ferner im Arch. ö. R. NF Bd. 22 S. 362; und in dem „Nationalen Rechtsstaat" S. 34 f.

8) „Zur Problematik des Volkswillens" S. 14.

9) Reichsverwaltungsbl. 1932 S. 47; JW. 1932 S. 53; Reichskredite und Diktatur S. 40.

10) Arch. ö. R. NF Bd. 22 S. 257 ff.

11) a. a. O. S. 311 Anm. 1.

12) Die Souveränität S. 162 ff.

Die Konstruktion des „Notrechts" lehnt Heller ab, da es kein „Gegenrecht" gebe.

g) Siegert[13]): „Die Existenz des Staates und das Lebensrecht des Volkes stehen über den Verfassungsartikeln". — Eine einfache Uebertragung der strafrechtlichen Begriffe des „überpositiven Notstandes" und der „Güterabwägung" auf das Staatsrecht, wie sie Siegert vornimmt, ist jedoch abzulehnen.

h) Giacometti[14]): Das Staatsnotrecht sei dem „Wesen des Staates inhärent". Es sei ein ungeschriebener Grundsatz der schweiz. Bundesverfassung. — Anders äußert er sich dagegen in einer späteren Abhandlung[15]): Das Staatsnotrecht könne juristisch nicht konstruiert werden, es liege hier „ein durch höhere Staatsraison bedingter Verfassungsbruch vor."

Triepels Behauptung in einem Gutachten aus dem Jahre 1928, es gebe kaum einen ernsthaften Rechtslehrer, der das Staatsnotrecht als ein wirkliches Recht verteidige, ist also unzutreffend[16]).

Allerdings lehnt die deutsche Staatsrechtslehre in ihrer überwiegenden Mehrheit ein überpositives Staatsnotrecht ab[17]). Nur soweit die geschriebene Verfassung besondere Maßnahmen in Notfällen zuläßt, das „naturrechtliche Staatsnotrecht" also „positiviert" worden ist, kann die Rechtmäßigkeit von Notmaßnahmen anerkannt werden. Für das Deutsche Reich käme hier somit die verfassungsmäßige Diktaturgewalt des Reichspräsidenten (Art. 48 Abs. 2 RV) in Betracht. Doch ist die Ablehnung eines überpositiven Staatsnotrechts ohne praktischen Wert, wenn man den Bestimmungen, die die Verfassung gerade zur Beseitigung von besonderen Gefahren vorsieht, durch eine möglichst enge Auslegung jede Bedeutung nimmt, z. B. durch die Behauptung, Art. 48 Abs. 2 RV beziehe sich nur auf den polizeilichen Notstand. In Fällen wirklicher Not ist vielmehr den zum Handeln berufenen Organen ein entsprechend weiter Spielraum zuzugestehen, wie dies auch

---

13) Uebergesetzlicher Staatsnotstand und Reichsverfassung, LZ 1932 S. 939 ff.

14) Jahrb. d. öffentl. Rechts 1922 S. 340.

15) in der Festgabe für Fleiner 1927 S. 379.

16) s. Gutachten Triepels in den Danziger Gutachten S. 21.

17) s. Georg Jellinek: Allg. Staatsl. S. 359; Thoma: Handb. d. Staatsr. Bd. II S. 231 f; ders. Ztschr. f. öffentl. Recht Bd. 11 S. 13; Meyer-Anschütz 1919 S. 30 Anm. d; Hatschek-Kurtzig, Verwaltungsr. S. 273; Triepel, Danziger Gutachten S. 21 f; Ad. Merkl: Allgem. Verwaltungsr. 1927 S. 51, 167; O. Mayer: Verwaltungsrecht 3. Aufl. Bd. I S. 11, 33; Wolzendorff: Staatsnotrecht, Arch. ö. R. Bd. 27 S. 245; Brecht bei v. Brauchitsch Bd. II S. 394; R. Grau: Handb. d. St. R. Bd. II S. 276; Kelsen, Allgem. Staatslehre S. 159, 78 f; ders. in Veröffentl. d. Verg. d. Staatsrechtlehrer Heft 5 S. 68 f; Waldecker: Allgemeine Staatslehre S. 461, 463; Frojahn: S. 67; Morstein-Marx, Arch. ö. R. NF Bd. 16 S. 289; Bertram: Verw. Arch. Bd. 33 S. 430; Eugen Schiffer: Sturm über Deutschland S. 252; — auch das Reichsgericht hat in seinem Urteil vom 10. Juli 1931 (RGZ Bd. 134 S. 1 ff) ein Staatsnotrecht ausdrücklich verneint.

heute hinsichtlich der Diktaturgewalt des Reichspräsidenten durch Wissenschaft und Rechtsprechung geschieht. Mit Recht betont einer der überzeugtesten Positivisten, Anschütz[18]): „Jedenfalls ist die Wissenschaft . . . verpflichtet anzuerkennen, daß der Art. 48 Abs. 2 RV nicht von vornherein eng, sondern daß er weit auszulegen ist". — Nur unter Berücksichtigung dieser Erwägungen kann die herrschende Lehre verstanden werden, wenn sie betont:

„Die Inanspruchnahme eines 'Staatsnotrechts' durch die Exekutive wird . . . für die Weimarer Verfassung durch die weitgefaßten Befugnisse des Art. 48 Abs. 2 ausgeschlossen" [19]).

Die laufende Wahlperiode des Reichstags kann daher nur im Wege des parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens verlängert werden. Anders ist dagegen die Rechtslage hinsichtlich der Verlängerung der Wahlperiode eines Landtages. Hier ist eine Verlängerung auch außerhalb des Landesgesetzgebungsverfahrens möglich.

Viertes Kapitel.

Verlängerung der laufenden Wahlperiode eines Landtages außerhalb des Landesgesetzgebungsverfahrens.

§ 22. Keine Verlängerung der laufenden Wahlperiode durch Landesnotverordnung (mit Ausnahme von Baden).

Die bisherigen Untersuchungen haben für das Landesrecht zu dem Ergebnis geführt, daß die laufende Wahlperiode eines Landtages nur unter zwei Voraussetzungen verlängert werden kann:

1. Der Gliedstaat muß in seiner Existenz gefährdet sein.
2. Die Verlängerung muß durch sogenanntes verfassungsänderndes Landesgesetz erfolgen, da in allen deutschen Landesverfassungen die Dauer der Wahlperiode für die Volksvertretung festgelegt ist.

Hierbei kann die Möglichkeit eintreten, daß im Landtag nicht die für Verfassungsänderungen erforderliche Mehrheit zustande kommt. Sämtliche Landesverfassungen verlangen hier eine besondere Mehrheit.

Anwesenheit von mindestens Zweidrittel aller Abgeordneten und Zustimmung von Zweidrittel der Anwesenden verlangen die Verfassungen von Preußen (Art. 30), Sachsen (Art. 41), Würt-

---

18) in „Reichskredite und Reichsdiktatur" S. 12.
19) so Richard Grau, Handb. d. Staatsrechts Bd. II S. 276.

temberg (§ 19 Abs. 2), Thüringen (§ 14 Abs. 3), Hessen (Art. 31), Braunschweig (Art. 27), Bremen (§ 58 Abs. 2) und Mecklenburg-Strelitz (§ 33 Abs. 1). Nach der Verfassung von Hamburg (Art. 55) müssen Dreiviertel aller Abgeordneten anwesend sein und Zweidrittel der Anwesenden zustimmen. In Bayern (§ 92), Oldenburg (§ 60), Mecklenburg-Schwerin (§ 82), Anhalt (§ 53), Lippe(§ 57) und Schaumburg-Lippe (§ 57) ist die Zustimmung von Zweidrittel der gesetzlichen Zahl der Abgeordneten erforderlich. Nach der badischen Verfassung (§ 23) unterliegen Verfassungsänderungen grundsätzlich der Volksabstimmung.

Kann hier die Landesregierung die Verlängerung durch eine Notverordnung vornehmen? Die deutschen Landesverfassungen — mit Ausnahme der Verfassungen von Bremen, Lübeck und Lippe —räumen der Landesregierung bei ungewöhnlichen Notständen das Recht zum Erlaß von Notverordnungen ein. Doch stimmen sie alle darin überein, daß die Regierung hierbei an die Vorschriften der Verfassungsurkunde gebunden ist. Die Notverordnungen dürfen der Landesverfassung nicht zuwiderlaufen[1]).

Eine Ausnahme macht nur das badische Verfassungsrecht. § 56 Abs. 2 der badischen Verfassung bestimmt: „Das Staatsministerium erläßt, solange der Landtag nicht versammelt ist, ihrer Natur nach zur Beschlußfassung des Landtags gehörige aber durch das Staatswohl dringend gebotene Verordnungen, deren Zweck durch jede Verzögerung vereitelt würde, einschließlich der vorübergehenden Aufhebung verfassungsmäßiger Rechte (Notgesetze . . .)“ [2]).

Bayern macht hier keine Ausnahme. § 61 Ziff. 7 bayr. Verfassung in Verbindung mit Art. 9 des bayrischen Polizeistrafgesetzbuches gibt dem bayrischen Ministerium das Recht zum Erlaß von Notverordnungen nur auf dem Gebiete des Polizeirechts. Der umstrittene § 64 bayr. Verf. gestattet dem Ministerium die vorübergehende Außerkraftsetzung der „verfassungsmäßigen Grundrechte“. Hiermit können nur die unter dem besonderen Abschnitt „Grundrechte“ aufgeführten §§ 13—16 gemeint sein. Von diesen kommt praktisch auch nur der § 13 in Betracht, wonach kein bayrischer Staatsangehöriger aus dem bayrischen Staatsgebiet ausgewiesen werden kann[3]). Soweit § 56 der bayrischen Verfassung mit Art. 48 Abs. 4 RV übereinstimmt, stellt diese Vorschrift nur eine Zuständigkeitsnorm i. S. des Art. 48 Abs. 4 dar[4]).

§ 64 der bayrischen Verfassung lautet:

„Das Gesamtministerium wacht über die Sicherheit des Staates.

1) s. Preuß. Verf. Art. 55; Sächs. V. Art. 40; Württembg. V. § 46; Thür. V. Art. 33; Hess. V. Art. 9; Oldenb. V. § 37; Braunschw. V. Art. 40; Anhalt. V. § 44; Mecklenb.-Str. V. § 35; Schaumb.-Lippe. V. § 46.
2) s. Glockner S. 290 ff und Kiefer S. 3.
3) so auch Kratzer S. 179 Bem. 10 a zu § 64 Bayr. V.
4) s. Kratzer S. 177 Bem. 1 a zu § 64 Bayr. V.

Es hat bei dringender Gefahr die Maßnahmen zu ergreifen, welche die Ruhe und Ordnung im Innern sichern oder gegenüber der Gefahr eines Angriffs von außen unmittelbar erforderlich sind. Zu diesem Zweck kann es vorübergehend die verfassungsmäßigen Grundrechte ganz oder teilweise außer Kraft setzen."

Die bayrische Praxis legt allerdings den § 64 Abs. 1 so aus, als ob diese Vorschrift der Regierung gestatte, Bestimmungen zu erlassen, die beliebigen Vorschriften der Verfassungsurkunde, nicht nur den Grundrechten zuwiderlaufen dürfen[5]).

Im Gegensatz hierzu kennen Bremen, Lübeck und Lippe ein Notverordnungsrecht nicht, während es in Hamburg und Mecklenburg-Schwerin nur in sehr beschränktem Umfange besteht.

In Hamburg kann der Senat nur „gesetzliche Vorschriften von geringerer Bedeutung bis zur künftigen Beschlußfassung der Bürgerschaft erlassen" (Hamb. Verf. § 31 Abs. 3 Ziff. 3). Die Verfassung von Mecklenburg-Schwerin (§ 61) gestattet dem Ministerium nur „in dringenden Fällen Polizeigesetze und Ausführungsgesetze zu Reichsgesetzen zu erlassen" [6]).

Abgesehen von Baden ist also in allen deutschen Ländern eine Notverordnung, durch welche die laufende Wahlperiode des Landtages verlängert wird, rechtlich nicht zulässig (vgl. im übrigen die Ausführungen oben S. 71). Auch besteht nicht die Möglichkeit, daß der Landtag später eine solche Notverordnung mit der für Verfassungsänderungen erforderlichen Mehrheit nachträglich genehmigt. Zwar will Bornhak[7]) diese Möglichkeit bejahen. Eine Notverordnung, die eine Verfassungsänderung enthalte, bilde zwar einen formellen Rechtsbruch. Es sei aber nicht ausgeschlossen, daß der Landtag gleichwohl die Notwendigkeit der Verordnung anerkenne, die Verordnung nachträglich genehmige und dem Ministerium „Indemnität" erteile. Auch Drews[8]) will die Heilung eines Mangels durch nachträgliche Genehmigung des Landtages zulassen.

Diese Ansicht ist aber mit der in Wissenschaft und Rechtsprechung herrschenden Meinung abzulehnen. Die Notverordnung wird durch die Genehmigung des Landtages nicht zu einem Gesetz, sie bleibt Notverordnung. Wenn sie einmal verfassungswidrig ist, kann sie durch keinen Landtagsbeschluß geheilt werden[9]).

---

5) v. Jan S. 133 Bem. 4 zu § 64 Bayr. Verf. spricht nur unklar von Außerkraftsetzung von „Landesrecht". Nicht klar auch die Ausführungen von Nawiasky, Bayr. Verf. Recht S. 205 f.

6) s. hierzu Selschopp, Exkurs § 6 S. 27 ff.

7) Preuß. Staatsrecht, 2. Aufl. Bd. I S. 540; 1. Aufl. Bd. I S. 511.

8) DJZ 1928 Sp. 1432.

9) s. Entsch. d. Staatsgerichtshofs bei Lammers-Simons Bd. II S. 64 ff; Waldecker, Pr. Verf. Bem. 9 zu Art. 55; W. Jellinek, Arch. ö. R. NF Bd. 15 S. 105; Glockner S. 299; Giese-Volkmann, Bem. 13 zu Art. 55 pr. V.; Lammers in JW 1929 S. 3404; Thoma, Ztschr. f. ö. R. Bd. 11 S. 12 f.

Die entgegengesetzte Ansicht würde zu einer Ausschaltung der Organe führen, die verfassungsgemäß zur Mitwirkung bei der Gesetzgebung berufen sind, z. B. des preußischen Staatsrats (Art. 42 pr. Verf.). Es bliebe also der Landesregierung nur die Berufung auf ein überpositives Staatsnotrecht, das aber — wie oben S. 86 f. dargelegt — abzulehnen ist.

Selbst wenn man jedoch ein solches Staatsnotrecht für das Reich anerkennen würde, so wäre hieraus keineswegs ein Staatsnotrecht für die deutschen Länder zu folgern. In einem Bundesstaat könnte dieses Recht höchstens dem Gesamtstaat, aber niemals einem Gliedstaat zustehen. Das Wesen des Staatsnotrechts soll ja gerade darin bestehen, daß ein handelndes Organ des Staates, also in der Regel die Regierung, sich im Falle äußerster Not über die verfassungsgesetzlichen Schranken hinwegsetzen darf. Die Gliedstaaten müßten daher das Recht haben, in solchen Notfällen die Verfassung des Bundesstaates zu verletzen. Die deutschen Länder würden also hier nicht mehr an den Art. 13 RV gebunden sein, wonach landesrechtliche Bestimmungen ungültig sind, wenn sie dem Reichsrecht zuwiderlaufen. Ein solcher Zustand würde leicht den Gesamtstaat selbst in seiner Existenz gefährden. Der Bundesstaat würde sich günstigstenfalls in die einzelnen Gliedstaaten auflösen[10]).

§ 23. Verlängerung durch verfassungsänderndes Reichsgesetz.

Falls in einem Landtage also die für Verfassungsänderungen erforderliche Mehrheit nicht zustande kommt, so kann auch die Landesregierung — mit Ausnahme von Baden — die Verlängerung nicht vornehmen durch eine Notverordnung oder auf Grund eines überpositiven Staatsnotrechts. Es fragt sich jedoch, ob in einem solchen Falle die Verlängerung durch Organe des Reiches erfolgen kann.

Hier kämen in Betracht: die Verlängerung auf Grund eines Reichsgesetzes oder auf Grund einer Diktaturverordnung nach Art. 48 RV. Allerdings würde ein einfaches Reichsgesetz nicht genügen, weil dieses Gesetz in die Verfassungsautonomie der Länder eingreifen würde. Gegen ein solches verfassungsdurchbrechendes Reichsgesetz (das also unter Beachtung des Art. 76 RV zu beschließen wäre), würden aber m. E. keine verfassungsrechtlichen Beden-

10) Heckel S. 310 ff, 311 Anm. 203 hat den „Verfassungsnotstand" nur für das Reich anerkannt, dagegen die Verfassungsstörung innerhalb eines Landes ausdrücklich außer Betracht gelassen. — Heller, Souveränität S. 164 f, 117, 112 ff betont, nur dem Oberstaat komme ein absoluter Selbsterhaltungsanspruch zu, nicht auch dem Gliedstaate. Er begründet das damit, daß nur der Oberstaat souverän sei, nicht auch die Gliedstaaten. Die Souveränität sei aber ein Wesensmerkmal des Staates, daher seien die deutschen Länder keine Staaten.

ken bestehen. Selbst vom äußersten föderalistischen Standpunkt aus könnten gegen ein solches Gesetz keine verfassungsrechtlichen Einwände geltend gemacht werden[1]). Denn das Recht des Einzelstaates auf Existenz wird hier durchaus geachtet. Der Eingriff des Gesamtstaates geschieht ja gerade, um den Gliedstaat aus einer Existenzgefährdung zu retten. Denn nur bei Gefährdung der Existenz eines Staates ist die Verlängerung der laufenden Wahlperiode des Parlaments rechtlich zulässig. Die Verlängerung durch eine rechtliche Maßnahme des Reichs dient also der Aufrechterhaltung des bundesstaatlichen Systems.

Vor mißbräuchlicher Einmischung des Reiches ist der Gliedstaat dagegen durch die rechtliche Kontrolle der Gerichte geschützt, insbesondere durch die Möglichkeit, den Staatsgerichtshof anzurufen (Art. 19 RV). Der Staatsgerichtshof hat in vollem Umfang nachzuprüfen, ob eine Existenzgefährdung des Gliedstaates, die eine Verlängerung der laufenden Wahlperiode des Landesparlaments erforderlich machte, gegeben war.

§ 24. Verlängerung der Diktaturverordnung auf Grund des Art. 48 RV.

Als zweite Möglichkeit, die laufende Wahlperiode des Landtages durch Organe des Reiches zu verlängern, käme der Erlaß einer Diktaturverordnung des Reichspräsidenten auf Grund des Art. 48 Abs. 2 RV in Betracht.

Bei der Untersuchung der rechtlichen Zulässigkeit einer solchen Diktaturmaßnahme ist davon auszugehen, daß die laufende Wahlperiode eines Landtags nur verlängert werden darf, wenn der betreffende Gliedstaat in seiner Existenz gefährdet ist. Eine Hinausschiebung der Landtagswahlen darf nur erfolgen bei einer Existenzgefährdung des Landes, und sie muß zeitlich beschränkt sein auf die Dauer dieser Gefährdung.

Es ist unstreitig, daß beim Vorliegen dieser Voraussetzungen die öffentliche Sicherheit und Ordnung i. S. des Art. 48 Abs. 2 RV gestört oder zumindest aufs äußerste gefährdet sind. Die Störung oder Gefährdung braucht sich ja nicht auf das ganze Reich zu erstrecken. Es genügt, wenn sie in einem Teile des Reiches besteht[1]).

Auch würde die Hinausschiebung der Landtagswahlen dem Diktaturzweck der Wiederherstellung und Sicherung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung entsprechen. Es bleibt aber die Haupt-

---

1) Vgl. hier bes. Bilfinger, Der Einfluß der Einzelstaaten auf die Bildung des Reichswillens, 1923, bes. S. 64 ff, 1 ff, 52 ff; ders. Nationale Demokratie 1929 S. 19 ff.

---

1) so die h. M. in Wissenschaft und Praxis; s. z. B. Gebhard S. 251; Walz, St. R. S. 345; Poetzsch-Heffter Komm. S. 234 f.

frage, ob eine solche Maßnahme sich innerhalb der Ermächtigung hält, die der Art. 48 Abs. 2 RV dem Reichspräsidenten erteilt. Die herrschende Lehre über den Umfang des Diktaturrechts wird manchmal in den Satz zusammengefaßt: der Reichspräsident könne auf Grund des Art. 48 Abs. 2 alles vorschreiben, wofür ein einfaches Reichsgesetz erforderlich und ausreichend sei [2]).

Diese Formulierung ist jedoch nicht zutreffend. Denn dann wäre auch die Ausübung der Diktaturgewalt nur innerhalb der Zuständigkeitsvorschriften der Art. 6—11 RV zulässig [3]). Der Reichspräsident ist aber bei Ausübung der Diktaturgewalt — abgesehen von den in Art. 48 Abs. 2 aufgezählten nicht diktaturfesten sieben Grundrechten — nur an diejenigen Vorschriften der Reichsverfassung gebunden, „die nicht lediglich die Zuständigkeit des Reichs gegenüber den Ländern oder die Zuständigkeiten der verschiedenen Reichsorgane gegeneinander abgrenzen“ [4]).

Der Art. 48 RV begründet eine selbständige Zuständigkeit des Reichs, die der Ableitung aus den sonstigen Zuständigkeitsvorschriften der RV nicht bedarf. Er erklärt die Aufrechterhaltung

---

2) so Anschütz S. 284 Bem. 14 zu Art. 48 in Widerspruch zu S. 291 Bem. 16 zu Art. 48, wo er ausführt, der Reichspräsident sei an die Zuständigkeitsvorschriften nicht gebunden. Aehnlich Löwenstein, Arch. ö. R. Bd. 21 S. 148 f.

3) hierfür Kelsen in der „Justiz“ 1932 S. 73 ff; Giese, in der Ztschr. des Reichsbundes d. höheren Beamten 1931 S. 152; Entscheidungen d. Reichsfinanzhofs Bd. 29 S. 326; Walz, Staatsrecht S. 345 f; Wenzel Handb. d. St. R. Bd. I S. 605; Heckel, Arch. ö. R. NF Bd. 22 S. 303; Meyer, LZ 1932 Sp. 573; v. Bremen in „Reich und Länder“ 1931 S. 152; Hatschek, Deutsch u. preuß. St. R. 1. Aufl. Bd. I S. 174, jetzt anders Kurtzig in der 2. Aufl. S. 189. C. Schmitt ist der Ansicht, durch die Entwicklung der letzten Jahre sei zu der „Maßnahmen“-Befugnis des Reichspräsidenten ein reichsgesetzesvertretendes Rechtsverordnungsrecht hinzugetreten Bei diesen Verordnungen sei aber der Reichspräsident an die Zuständigkeitsvorschriften der RV gebunden, im Gegensatz zu den echten Diktaturmaßnahmen; siehe Notverordnung und öffentliche Verwaltung S. 25, 20; Reichsverwaltungsblatt 1932 S. 164; auch Legalität S. 77 ff. Die Verlängerung einer laufenden Wahlperiode würde nach C. Schmitt als eine echte Maßnahme anzusehen sein; s. Verfassungsl. S. 100, darüber oben S. 49 f.

4) so Entsch. d. Staatsgerichtshofs vom 25. Okt. 1932, RGZ Bd. 138 Anh. S. 39; siehe ferner die beiden Entsch. des St. G. H. vom 5. Dez. 1931, RGZ 134 Anh. S. 43 u. S. 38 und die Entsch. vom 14/15. März 1932, RGZ Bd. 135 Anhang S. 37/38; — so auch die h. L.: Grau, Diktaturgewalt 1922 S. 105 ff; ders. in der Gedächtnisschrift für Seckel S. 437 ff, 443 ff; ders. Arch. ö. R. NF Bd. 23 S. 107 ff; Anschütz, Komm. S. 291; W. Jellinek, „Reichskredite und Reichsdikt.“ S. 39; Löwenstein, Arch. ö. R. NF Bd. 21 S. 126, 148 f, 154; Poetzsch-Heffter Komm. S. 241; Gebhard S. 255 f, 250; Löwenthal, Reichs- u. preuß. Verw. Bl. 1932 S. 144; Bumke, DJZ 1932 Sp. 5 f; Bühler, R und Pr. VBl. 1930 S. 780; Thoma, DJZ 1924 Sp. 658; Schwalb, DJZ 1924 Sp. 695; Hatschek-Kurtzig, 2. Aufl. Bd. I S. 189. — Die Bezeichnung „Unantastbarkeitslehre“ für die herrschende Auffassung des Art. 48 Abs. 2 ist irreführend. In mancher Hinsicht ist die herrschende Auslegung weitgehender als die von C. Schmitt und Jacobi in den Veröffentlichungen der Vereinigung d. Staatsrechtslehrer, Heft 1 aufgestellten Lehren.

und Wiederherstellung der erheblich gestörten Sicherheit und Ordnung für eine Reichsangelegenheit[5]).

Der Reichspräsident darf somit bei Ausübung der Diktaturgewalt in die Gesetzgebungskompetenz der Länder eingreifen. Auch die Landesverfassungen bilden für ihn keine Schranke[6]). Die Länder könnten sonst den Umfang der Reichsdiktatur dadurch sehr weitgehend einschränken, daß sie beliebige Bestimmungen in ihre Verfassungen aufnähmen. Alleinige Schranke für die Reichsdiktatur ist die Reichsverfassung selbst, insbesondere die Bestimmungen über den Aufbau der Länder, also vor allem Art. 17 RV.

Allerdings dürfen alle Maßnahmen auf Grund des Art. 48 Abs. 2 allein durch den Diktaturzweck bestimmt sein; sie dürfen nur der Wiederherstellung und Sicherung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung dienen. Die Länder können daher verlangen, daß sich das Reich stets innerhalb dieser Diktaturkompetenz hält. Das Reich ist somit bei Ausübung der Diktaturgewalt stets zu einem bundestreuen Verhalten verpflichtet. „Die Länder haben einen Anspruch darauf, daß die zur Abwehr gemeinschaftlicher Gefahren geschaffene Sonderkompetenz des Reiches zu einer Verschiebung der normalen Kompetenzen in keinem höheren Grade benutzt wird, als es durch die konkreten Zwecke, denen die Betätigung der Diktaturgewalt im Einzelfalle dient, geboten ist“ [7]).

Die Verlängerung der laufenden Wahlperiode eines Landtags soll aber gerade den bundesstaatlichen Aufbau des Reiches schützen, da eine solche Maßnahme nur zulässig ist bei einer Existenzgefährdung des betreffenden Landes. Liegt diese Voraussetzung nicht vor, so wird der Art. 17 RV verletzt. Dieser gehört aber zu den diktaturfesten Vorschriften der Reichsverfassung. Deshalb wäre es z. B. unzulässig, wenn der Reichspräsident durch eine Diktaturverordnung die laufende Wahlperiode eines Landtags verlängert, um die Gleichartigkeit der parteipolitischen Machtverhältnisse in Reich und Ländern zu sichern.

Im Jahre 1931 wurde von verschiedenen Seiten angeregt, die im Januar 1932 fälligen Wahlen zum preußischen Landtag hinauszuschieben durch eine Diktaturverordnung des Reichspräsidenten, die die laufende Wahlperiode des preußischen Landtages verlängern sollte. Es war vorauszusehen, daß die Neuwahlen eine vollkom-

---

5) daher bleibt Art. 5 RV unberührt; so Anschütz S. 291. Die Entscheidungen des Staatsgerichtshofs RGZ 135 Anh. S. 38 und RGZ Bd. 138, Anh. S. 42 nehmen dagegen unzutreffend an, der Reichspräsident sei auch an Art. 5 RV nicht gebunden; so auch Löwenthal, Reichs- u. preuß. Verw. Bl. 1932 S. 145f.

6) s. die beiden Entscheidungen des Staatsgerichtshofs vom 5. 12. 1931, RGZ Bd. 134 S. 1 ff, 12 ff und Verordnung des Reichspräsidenten zur Sicherung der Haushalte von Reich und Ländern vom 24. 8. 1931; a. A. Heckel, Arch. ö. R. NF Bd. 22 S. 303.

7) so Grau, Arch. ö. R. NF Bd. 23 S. 108.

mene Verschiebung der Machtverhältnisse in Preußen bringen würden; denn es war zu erwarten, daß die damaligen Regierungsparteien im Landtag keine Mehrheit mehr bilden würden. Da jedoch die Existenz des preußischen Staates damals nicht gefährdet war, so wäre eine Verlängerung der laufenden Wahlperiode des Landtages verfassungswidrig gewesen. Die Verordnung des Reichspräsidenten hätte den Art. 17 RV verletzt. Die Diktaturgewalt ist allein bestimmt durch den Diktaturzweck: die Wiederherstellung und Sicherung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung. Ihre Verwendung nur zur Durchsetzung der allgemeinen Politik des Reichs wäre ein verfassungswidriger Mißbrauch[8]).

Brecht[9]) erklärt einen Eingriff des Reichspräsidenten in die Fristen für die Neuwahlen eines Reichstages und eines Landtages für unzulässig. Hiermit sind aber wohl nur die Vorschriften gemeint, denen zufolge nach Auflösung eines Parlaments die Neuwahl innerhalb einer bestimmten Frist stattzufinden hat (z. B. Art. 25 Abs. 2 RV; Art. 15 pr. Verf.: Neuwahl spätestens am 60. Tage nach der Auflösung). Eine solche Maßnahme würde sich von der Verlängerung der laufenden Wahlperiode darin unterscheiden, daß für die Zeit der Hinausschiebung der Wahlen überhaupt kein Parlament besteht. — Auch ein solches Vorgehen des Reichspräsidenten wäre mit Recht als unzulässig zu bezeichnen. Denn es würde die diktaturfesten Artikel 23 Abs. 2 und für die Länder Art. 17 RV verletzen.

Dagegen scheint Forsthoff (S. 156 f) allgemein anzunehmen, daß der Reichspräsident durch eine Diktaturmaßnahme die Wahlen zu einem Landtage, „deren Vornahme nach der Verfassung erforderlich ist", verschieben könne. Forsthoff stützt diese Ansicht aber nur auf die Annahme, daß „für die Diktaturgewalt des Reichspräsidenten der bundesstaatliche Charakter des Reiches völlig verschwindet und nur staatliche, nicht bundesstaatliche Elemente der Reichsorganisation ihr gegenüber Bestand haben" [10]). Diese Annahme ist aber unzutreffend. Der Art. 17 RV bildet vielmehr eine absolute Schranke für die Reichsdiktatur.

Es ist also daran festzuhalten, daß der Reichspräsident die laufende Wahlperiode eines Landtages nur dann durch eine Diktaturverordnung verlängern darf, wenn das betreffende Land in seiner Existenz gefährdet ist. Eine Landesregierung kann selbst beim Vorliegen dieser Existenzgefährdung eine solche Verlängerung auf Grund des Art. 48 Abs. 4 RV nicht vornehmen. Denn die Landesregierung hat nur „bei Gefahr im Verzuge" das Recht zum Er-

8) s. auch Grau, Arch. ö. R. NF Bd. 23 S. 109.
9) Brecht a. a. O. S. 388.
10) S. 157. — Die Rechte der Landesregierungen auf Grund des Art. 48 Abs. 4 RV seien dagegen begrenzt durch die bundesstaatliche Natur des Reichs.

laß von Diktaturmaßnahmen. Diese besondere Voraussetzung ist aber nur dann erfüllt, wenn die Entscheidung des Reichspräsidenten über die zu treffende Maßnahme nicht rechtzeitig herbeigeführt werden kann. Sie liegt nicht vor, „wenn genügend Zeit ist, die Entscheidung des Reichspräsidenten einzuholen und ihm dazu das nötige Material zu unterbreiten“ [11]). Handelt es sich aber darum, durch eine Diktaturmaßnahme die laufende Wahlperiode eines Landtags zu verlängern, so wird stets so viel Zeit zur Verfügung stehen, um eine Entscheidung des Reichspräsidenten selbst herbeizuführen.

Eine besondere Bedeutung kommt noch der Frage zu, ob ein rechtlicher Schutz gegen eine mißbräuchliche Verlängerung einer Landtags-Wahlperiode durch den Reichspräsidenten besteht. Diese Frage ist zu bejahen. Auf Grund des Art. 19 RV kann der Staatsgerichtshof angerufen werden.

Der herrschenden Lehre ist darin zuzustimmen, daß der Richter nicht zu prüfen hat, ob die tatsächlichen Voraussetzungen für eine Diktaturverordnung, nämlich die erhebliche Störung oder Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, vorgelegen haben [12]). Der Richter muß aber prüfen, ob sich die Verordnung innerhalb der durch Art. 48 Abs. 2 RV erteilten Ermächtigung hält, also hier, ob sie gegen Art. 17 RV verstößt. Er hat somit nachzuprüfen, ob tatsächlich eine Gefährdung des Staates vorlag, somit allerdings in diesem Falle auch die erhebliche Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung. Denn dies fällt hier unter die Frage, ob der Reichspräsident eine diktaturfeste Bestimmung — den Art. 17 RV — verletzt hat, an die er bei Ausübung der Diktaturgewalt gebunden ist. Diese Prüfung gehört also hier zur Rechtskontrolle, die dem Staatsgerichtshof in vollem Umfange zusteht. — Dieses Ergebnis entspricht auch der Billigkeit, sonst würde kein wirksamer Schutz bestehen gegen willkürliche Verlängerungen einer Landtagswahlperiode auf Grund einer Diktaturverordnung des Reichspräsidenten.

---

11) so Brecht S. 392 und die h. M.; s. Anschütz, Bem. 16 zu Art. 48 und die dort Genannten; a. A. nur Forsthoff S. 147 ff.

12) so die h. M.: s. Anschütz S. 294. Der St. G. H. hat diese Frage bisher stets offen gelassen, s. neuestens: Entsch. vom 25. Okt. 1932, RGZ Bd. 138 Anhang S. 36.

Lebenslauf.

Am 14. November 1905 wurde ich als Sohn des Kaufmanns Franz Lubbe in Dortmund geboren. Ich besuchte vier Jahre die Volksschule und anschließend das Hindenburg-Realgymnasium in Dortmund, das ich Ostern 1925 mit dem Zeugnis der Reife verließ. Vom 1. April 1925 bis zum 30. April 1929 war ich bei der Stadtverwaltung Dortmund tätig. Darauf widmete ich mich dem Studium der Rechts- und Staatswissenschaften. Ich studierte 2 Semester in Münster i. W. und 5 Semester in Marburg (Lahn). Am 27. Juli 1932 bestand ich vor dem juristischen Prüfungsamt am Oberlandesgericht in Kassel die erste juristische Staatsprüfung mit dem Prädikat „gut".

Auf Grund der vorliegenden Doktorschrift promovierte ich bei der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Marburg mit dem Prädikat „magna cum laude". Die mündliche Doktorprüfung fand am 29. April 1933 statt.